



**HAL**  
open science

## Les Préfets de la République 1870-1997

Luc Rouban

► **To cite this version:**

Luc Rouban. Les Préfets de la République 1870-1997. Les Cahiers du CEVIPOF, 2000, 26, pp.4-59.  
hal-03462417

**HAL Id: hal-03462417**

**<https://sciencespo.hal.science/hal-03462417v1>**

Submitted on 1 Dec 2021

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - ShareAlike 4.0 International License

## Les Préfets de la République 1870 - 1997

Luc Rouban  
Directeur de recherche au CNRS



A la mémoire de Vincent Wright

## Sommaire :

|  |    |
|--|----|
| INTRODUCTION .....   | 4  |
| 1. SOCIOLOGIE DES PREFETS .....  | 5  |
| 1.1 ORIGINES GEOGRAPHIQUES .....   | 5  |
| 1.2 LA FEMINISATION TARDIVE DU CORPS .....   | 8  |
| 1.3 LA SITUATION MATRIMONIALE ET FAMILIALE.....  | 8  |
| 1.4 LES ORIGINES SOCIALES.....   | 10 |
| 1.5 LES ETUDES SUIVIES .....   | 15 |
| 1.6 LES GRANDES ECOLES.....  | 19 |
| 1.7 LES RESSOURCES SOCIALES .....  | 21 |
| 2. LA CARRIERE .....   | 23 |
| 2.1 LA POLITIQUE DES NOMINATIONS ET LE RENOUVELLEMENT DU CORPS .....                         | 23 |
| 2.2 LES ORIGINES PROFESSIONNELLES DES PREFETS .....  | 26 |
| 2.3 L'ENTREE DANS LE CORPS .....   | 29 |
| 2.4 L'AGE D'ENTREE EN FONCTION.....  | 30 |
| 2.5 LES ETAPES DE LA CARRIERE .....  | 31 |
| 2.6 LA DIVERSITE DES TRAJECTOIRES PROFESSIONNELLES.....                                      | 35 |
| 2.7 LA FIN DE CARRIERE .....   | 37 |
| 3. LES DYNAMIQUES INSTITUTIONNELLES.....   | 41 |
| 3.1 L'ENA ET LA PROFESSIONNALISATION DU CORPS .....  | 41 |
| 3.2 LES PREFETS DE LA DECENTRALISATION.....  | 42 |
| 3.3 LE POIDS DU POLITIQUE : LES MOUVEMENTS PREFECTORAUX SOUS LA CINQUIEME<br>REPUBLIQUE..... | 44 |
| 3.4 LA POLITISATION ET LE COURT TERME : LE JEU DES ALTERNANCES.....                          | 50 |
| 3.5 LA POLITISATION ET LE LONG TERME : LES ORDRES INSTITUTIONNELS.....                       | 51 |
| CONCLUSION.....  | 57 |
| BIBLIOGRAPHIE .....  | 59 |

## Introduction

Cette étude porte sur *toute* la population des préfets qu'a connus la France entre septembre 1870, lorsque Gambetta prend la direction effective du gouvernement de la Défense nationale, et décembre 1997. On a retenu l'ensemble des préfets, qu'ils aient ou non occupé un poste territorial, puisque le corps comporte des préfets n'ayant jamais dirigé les services de l'Etat dans un département ou une région. Seuls ont été écartés environ une dizaine de préfets nommés très provisoirement durant le gouvernement de la Défense nationale (pour quelques jours et parfois quelques heures) ou lors de la Libération et seulement lorsqu'il s'est avéré impossible de disposer de la moindre biographie. Certains cas ont pu également échapper à l'analyse du fait de la difficile reconstitution des populations préfectorales à certaines époques, cette sous-estimation ne dépassant cependant pas les 2%. Au total, la recherche porte sur 2285 préfets sur une période de 127 ans.

Telle qu'on a pu la réunir, la population étudiée s'élève donc à 141 préfets pour le gouvernement de la Défense nationale, 154 pour le gouvernement Thiers, 114 pour l'Ordre moral, 934 pour la Troisième République, 229 pour le régime de Vichy, 248 pour le Gouvernement provisoire<sup>1</sup>, 303 pour la Quatrième République et 781 pour la Cinquième République. A notre connaissance, il s'agit de la première étude systématique des biographies préfectorales pour une période aussi longue et avec des données aussi complètes. L'étude statistique exhaustive des biographies préfectorales permet d'éviter les biais naturellement liés à l'utilisation de sondages sur des populations réduites qui ne permettent pas de rendre compte des évolutions historiques du long terme. Les données biographiques proviennent pour l'essentiel de documents d'archives, du *Journal officiel*, du dictionnaire biographique réalisé par René Bargeton<sup>2</sup>, ouvrage particulièrement utile et précieux, du Who's Who en France, des fiches biographiques de la Société générale de presse et des informations disponibles dans les revues administratives, notamment la revue *Administration* de l'Association du corps préfectoral.

Les objectifs théoriques de cette recherche sont triples. Il s'agissait, tout d'abord, de mesurer avec précision la réalité sociale d'un grand corps de l'Etat et d'apprécier ce qui fait qu'un groupe professionnel de la fonction publique constitue un grand corps. Alors que l'explication traditionnelle est de mettre en avant la forte homogénéité sociale des grands corps, qui leur permettrait de survivre aux divers régimes politiques et de s'auto-reproduire dans le temps, on développe ici l'hypothèse selon laquelle la force d'un corps repose sur sa capacité d'adaptation et d'absorption des contraintes suscitées par l'environnement sociopolitique.

Un second objectif consistait à examiner l'évolution des rapports entre administration et politique sur le long terme afin d'apprécier l'originalité de la Cinquième République et de son évolution récente. Existe-t-il des modèles de relations entre administration et politique qui viendraient organiser les carrières au-delà des changements que peuvent produire les élections comme la succession des régimes ? Peut-on isoler des modèles administratifs exprimant l'évolution de l'action publique et de ses normes ?

Un troisième objectif était de nature méthodologique. Il consiste à montrer que l'on peut dépasser le clivage, souvent entretenu de manière artificielle, entre des études statistiques indûment présentées comme "quantitatives" et des études "qualitatives" qui reposent

<sup>1</sup>. Expression que l'on met au singulier par commodité et pour les besoins du regroupement statistique bien que quatre gouvernements se soient succédé de septembre 1944 à janvier 1947.

<sup>2</sup>. René Bargeton, *Dictionnaire biographique des préfets, septembre 1870 – mai 1982*, Archives nationales, Paris, 1994.

souvent sur des échantillons peu représentatifs pouvant se prêter à des extrapolations. Le traitement d'une population complète débouche sur des conclusions que l'on ne peut obtenir à l'aide de sondages ou d'"exemples" puisqu'il permet de mettre en lumière les régularités derrière les transformations apparentes. Les méthodes de la science politique ou de la sociologie peuvent rejoindre sur ce terrain les méthodes historiques afin de placer les biographies dans la perspective d'une sociologie du temps long. L'histoire ne se réduit pas à une juxtaposition de récits individuels et on ne peut pas non plus soutenir l'idée que les choix économiques ou politiques se traduisent automatiquement sur le choix des hommes. Cette étude, qui poursuit les objectifs méthodologiques que l'on s'était fixés dans l'analyse des entourages de l'Elysée et de Matignon<sup>3</sup>, cherche à circonscrire le poids des phénomènes institutionnels dans les relations que les trajectoires individuelles entretiennent avec les structures sociales.

C'est donc après avoir étudié la sociologie des préfets et leur carrière que l'on abordera la question des dynamiques institutionnelles.

## 1. Sociologie des préfets

Le corps préfectoral est chargé de représenter l'Etat sur le territoire, mais il est également porteur d'une mission régaliennne plus vaste. La sociologie des préfets permet bien évidemment de compléter les connaissances sur les élites administratives. Mais elle conduit aussi à mieux cerner un monde professionnel placé au cœur même de la puissance publique et intimement associé à la construction du pouvoir d'Etat. Les préfets sont-ils alors les représentants d'une élite sociale plus ou moins fermée sur elle-même et ses réseaux ou doit-on les considérer comme des professionnels exerçant un métier ? La réponse doit être déclinée selon la nature des régimes politiques et des besoins de légitimation qui les caractérisent.

### 1.1 Origines géographiques

Sur l'ensemble de la période, les préfets proviennent majoritairement de quatre régions : l'Ile-de-France, qui arrive largement en tête avec plus de 17%, suivie par l'Aquitaine avec 7%, puis par le Languedoc-Roussillon et la région Rhône-Alpes qui représentent chacune 6,3% des naissances. Les régions dont les préfets sont le moins souvent originaires sont la Haute Normandie et la Picardie. Les naissances à l'étranger sont rares (1,2%) contrairement aux naissances dans les colonies françaises (5,5%), qui se concentrent pour l'essentiel en Algérie. Si l'on y ajoute le fait que la région Provence-Alpes-Côte d'Azur a vu naître également 5,2% des préfets, il apparaît que la démographie des préfets suit la densité et le degré d'urbanisation des régions. On pourra néanmoins remarquer que la provenance méridionale des préfets est assez fortement affirmée sur l'ensemble de la période. Par ailleurs, la proportion de préfets provenant de l'Ile-de-France est sensiblement inférieure à la concentration des élites qui s'est opérée à Paris comme dans le département de la Seine.

---

<sup>3</sup>. Luc Rouban, "Les entourages de l'Elysée et de Matignon 1974-1997", *La Revue Administrative*, suite de trois articles parus dans les numéros 302, mars-avril 1998 (pp. 317-324), 303, mai-juin 1998 (pp. 420-426) et 304, juillet-août 1998 (pp. 530-538).

**Tableau 1 - Origines géographiques par région de 1870 à 1997**

|                      | N    | %    | % valide |
|----------------------|------|------|----------|
| Alsace               | 51   | 2,2  | 2,2      |
| Aquitaine            | 157  | 6,9  | 6,9      |
| Auvergne             | 67   | 2,9  | 2,9      |
| Bourgogne            | 93   | 4,1  | 4,1      |
| Bretagne             | 85   | 3,7  | 3,7      |
| Centre               | 79   | 3,5  | 3,5      |
| Champagne-Ardenne    | 48   | 2,1  | 2,1      |
| Corse                | 45   | 2,0  | 2,0      |
| Franche-Comté        | 46   | 2,0  | 2,0      |
| IDF                  | 402  | 17,6 | 17,6     |
| Languedoc-Roussillon | 144  | 6,3  | 6,3      |
| Limousin             | 70   | 3,1  | 3,1      |
| Lorraine             | 83   | 3,6  | 3,6      |
| Midi-Pyrénées        | 140  | 6,1  | 6,1      |
| Nord-Pas-de-Calais   | 60   | 2,6  | 2,6      |
| Basse Normandie      | 72   | 3,2  | 3,2      |
| Haute Normandie      | 41   | 1,8  | 1,8      |
| Pays de la Loire     | 54   | 2,4  | 2,4      |
| Picardie             | 42   | 1,8  | 1,8      |
| Poitou-Charentes     | 70   | 3,1  | 3,1      |
| PACA                 | 119  | 5,2  | 5,2      |
| Rhône-Alpes          | 143  | 6,3  | 6,3      |
| Etranger             | 28   | 1,2  | 1,2      |
| DOM-TOM              | 17   | 0,7  | ,7       |
| Colonies             | 126  | 5,5  | 5,5      |
| Total                | 2282 | 99,9 | 100      |
| Manquant             | 3    | 0,1  | 1        |

La répartition par département montre que Paris concentre la proportion la plus importante de naissances avec 12,9%. La Gironde et les Bouches-du-Rhône arrivent ensuite avec, respectivement, 2,7% et 2,4%, suivis de près par la Haute Garonne avec 2,2%. La concentration remarquable qui s'opère au profit des régions parisiennes, bordelaises et toulousaines peut éventuellement s'expliquer, outre le jeu des origines sociales et de l'enracinement notabiliaire des familles de futurs préfets, par la prééminence des études de droit dans le cursus qui mène au corps préfectoral, du moins jusqu'à la Cinquième République. Or, Paris, Bordeaux et Toulouse constituent pendant tout le dix-neuvième siècle ainsi que durant la première partie du vingtième des centres particulièrement prestigieux pour la formation en droit public. Les départements les moins bien représentés sont la Mayenne (0,1%), les Alpes-de-Haute-Provence (0,2%) et la Savoie (0,3%).

Il faut bien entendu compléter cette vue d'ensemble par une comparaison historique<sup>4</sup>. On observe ainsi que la proportion de préfets originaires de l'Île-de-France passe du simple au triple entre le gouvernement de Gambetta et celui de Thiers, dont les préfets sont largement issus de familles parisiennes. Cette proportion passe ensuite à 15,5% aussi bien sous la Troisième que sous la Quatrième République pour remonter à 21% sous la Cinquième. Ce contraste ne doit cependant pas cacher la relative stabilité des origines régionales, fortement marquées par l'emprise méridionale au sens large. La Troisième République se caractérise par la forte présence de préfets originaires de la région Midi-Pyrénées.

Tableau 2 – Origines géographiques par région et par régime

|                      | Gambetta | Thiers | Ordre moral | Ille Rép. | Vichy | Gvt Provisoire | IVe Rép. | Ve Rép. |
|----------------------|----------|--------|-------------|-----------|-------|----------------|----------|---------|
| Alsace               | 2,9      | 1,3    | 4,4         | 1,8       | 3,0   | 3,6            | 3,6      | 2,0     |
| Aquitaine            | 7,1      | 6,5    | 4,4         | 8,4       | 7,0   | 7,3            | 8,3      | 5,0     |
| Auvergne             | 1,4      | 4,5    | 7,9         | 2,8       | 4,0   | 2,8            | 2,6      | 3,2     |
| Bourgogne            | 5,7      | 5,8    | -           | 4,8       | 4,5   | 4,8            | 3,6      | 3,2     |
| Bretagne             | 4,3      | 1,9    | 2,6         | 2,8       | 3,0   | 3,6            | 4,3      | 4,9     |
| Centre               | 7,9      | 3,9    | 3,5         | 3,2       | 3,0   | 2,0            | 3,6      | 3,2     |
| Champagne-Ardenne    | 2,1      | 3,9    | 3,5         | 3,0       | 0,5   | 1,6            | 1,3      | 1,3     |
| Corse                | 0,7      | -      | 0,9         | 2,8       | 1,0   | 3,6            | 2,0      | 1,2     |
| Franche-Comté        | 5,0      | 2,6    | 0,9         | 2,4       | 0,5   | 2,4            | 1,7      | 1,3     |
| IDF                  | 10,7     | 29,2   | 29,8        | 15,5      | 19,5  | 11,3           | 15,5     | 20,9    |
| Languedoc-Roussillon | 6,4      | 3,9    | 3,5         | 6,6       | 6,0   | 6,5            | 6,3      | 6,0     |
| Limousin             | 2,1      | 1,3    | 3,5         | 3,2       | 4,5   | 2,0            | 2,3      | 2,8     |
| Lorraine             | 3,6      | 5,2    | 5,3         | 4,0       | 3,0   | 2,8            | 3,0      | 3,2     |
| Midi-Pyrénées        | 6,4      | 3,9    | 1,8         | 7,4       | 8,0   | 6,5            | 6,6      | 4,7     |
| Nord-Pas-de-Calais   | 5,0      | 2,6    | 1,8         | 1,9       | -     | 4,0            | 1,3      | 2,7     |
| Basse Normandie      | 4,3      | 1,9    | 4,4         | 3,7       | 3,5   | 4,0            | 2,6      | 2,3     |
| Haute Normandie      | 1,4      | 1,3    | 0,9         | 1,5       | 1,0   | 1,6            | 1,0      | 2,6     |
| Pays de la Loire     | 1,4      | 2,6    | 3,5         | 2,4       | 4,0   | 2,8            | 2,0      | 2,6     |
| Picardie             | 2,9      | 3,2    | 0,9         | 2,0       | -     | 0,8            | 0,7      | 1,3     |
| Poitou-Charentes     | 1,4      | 1,9    | 1,8         | 4,4       | 2,0   | 3,6            | 3,6      | 2,3     |
| PACA                 | 6,4      | 3,2    | 4,4         | 5,0       | 5,0   | 3,6            | 4,6      | 5,4     |
| Rhône-Alpes          | 7,9      | 5,2    | 7,9         | 5,2       | 9,5   | 7,7            | 8,6      | 6,3     |
| DOM-TOM              | -        | -      | -           | 1         | 0,5   | 0,4            | 0,7      | 0,8     |
| Colonies             | -        | -      | -           | 3,1       | 6,5   | 9,3            | 9,6      | 9,6     |
| Etranger             | 2,9      | 3,2    | 2,6         | 1,1       | 0,5   | 0,8            | 0,7      | 1,4     |

<sup>4</sup>. La distribution statistique par régime repose sur la population des préfets qui ont été en fonction durant ces régimes et non pas seulement sur la population des préfets nommés par ces régimes.

L'environnement historique ainsi que la nature plus ou moins politique des recrutements expliquent la dispersion géographique, forte sous le gouvernement de Gambetta et le Gouvernement provisoire, qui doivent nommer des personnalités locales engagées dans la défense de la République, faible durant le gouvernement de Thiers ou l'Ordre moral qui recrutent dans les milieux conservateurs parisiens (22% des préfets de Thiers comme de l'Ordre moral sont nés à Paris, la Meurthe-et-Moselle arrivant dans les deux cas en seconde position avec 3,2% et 4,4%). Le Languedoc-Roussillon, PACA, Midi-Pyrénées sont des régions dont la présence reste très stable entre la Troisième et la Cinquième République, bien que la proportion de préfets provenant de Midi-Pyrénées soit en baisse à partir de 1958. Le Centre, la Lorraine, le Limousin, les Pays de la Loire sont également représentés durant cette période, quoique à un étiage plus bas. La Basse Normandie, Champagne-Ardenne, la Picardie connaissent un relatif déclin alors que la représentation de l'Alsace, de la Bretagne s'améliore. On peut également remarquer que la présence de préfets nés dans les colonies s'accroît très sensiblement après la seconde guerre mondiale pour dépasser les 9%.

## 1.2 La féminisation tardive du corps

Sur 2285 préfets, on n'a pu trouver que 12 femmes, soit 0,5%, toutes présentes sous la Cinquième République, la première date d'entrée dans le corps étant celle de Janine Pichon en 1974. La masculinisation quasi-exclusive des fonctions préfectorales distingue les préfets des autres grands corps administratifs bien que la proportion de femmes n'y soit pas non plus particulièrement importante. Par exemple, en 1997, les femmes comptaient pour 3,3% des membres de l'Inspection Générale des Finances, alors qu'elles n'étaient que 2 sur 357 en 1976 et qu'il n'y en avait pas du tout en 1969.

Ce monopole masculin est lié à la création de la fonction préfectorale, héritant d'une tradition militaire qui impliquait dès le Consulat le port de l'uniforme. Par la suite, la notice individuelle accompagnant les dossiers personnels des sous-préfets, cherchant à obtenir une promotion au rang de préfets, témoigne de la place que l'on accorde durant tout le dix-neuvième siècle aussi bien aux idées politiques, au milieu familial qu'aux qualités physiques et à l'allure des impétrants qui se devait d'être plutôt *martiale*.

## 1.3 La situation matrimoniale et familiale

La situation matrimoniale et familiale des préfets a longtemps fait partie intégrante de leur statut professionnel et social, au même titre que la formation ou les qualités physiques et morales dont ils devaient faire preuve. Les dossiers personnels du dix-neuvième siècle font figurer des mentions relatives aux mœurs et pratiques religieuses de l'épouse : à la rubrique 4 des renseignements confidentiels figurent les questions suivantes : *Noms et âge de Madame. Caractère. Valeur comme femme du monde. Esprit. Relations sociales. Influence. A quelle religion appartient-elle ?*

La très grande majorité des préfets sont mariés : 71,3% ont été mariés au moins une fois (7,8% ont été mariés au moins deux fois) et ont eu un ou plusieurs enfants, 16,6%

ont été mariés au moins une fois sans enfant et 12% sont des célibataires (catégorie intégrant également ceux pour qui il s'est avéré impossible de reconstituer le milieu familial). On ne peut pas soutenir que la situation matrimoniale du corps a simplement suivi l'évolution générale de la société car le tri par régime politique montre que la proportion de célibataires diminue régulièrement après la seconde guerre mondiale et ne retrouve même pas les niveaux qu'elle connaissait lors des gouvernements conservateurs ou réactionnaires de Thiers ou de l'Ordre Moral. Aux deux extrémités du spectre historique, le gouvernement de Gambetta et la Cinquième République offrent des situations très contrastées : alors que le tiers des préfets de Gambetta sont des célibataires, ayant souvent connu des vies aventureuses et nommés dans les bouleversements de 1870, les préfets de la Cinquième République semblent les mieux installés dans les liens matrimoniaux.

**Tableau 3 – La situation matrimoniale des préfets par régime (%)**

|                       | Gambetta | Thiers | Ordre moral | Ille Rép. | Vichy | Gvt Provisoire | IVe Rép. | Ve Rép. |
|-----------------------|----------|--------|-------------|-----------|-------|----------------|----------|---------|
| Célibataires          | 33,3     | 16,2   | 15,8        | 14,8      | 8,7   | 6,9            | 7,6      | 5,8     |
| Mariés sans enfant    | 31,2     | 22,1   | 20,2        | 21,7      | 18,3  | 19             | 15,5     | 6,5     |
| Mariés avec enfant(s) | 35,5     | 61,7   | 64          | 63,5      | 72,9  | 74,2           | 76,9     | 87,7    |

On peut également observer que le taux de remariage augmente assez sensiblement après 1940. Alors qu'il est insignifiant, de l'ordre de 2 à 3% avant la Troisième République et de 6% sous ce régime, il passe à plus de 12% à partir de Vichy pour ce maintenir à ce niveau jusqu'à la Cinquième République où il baisse légèrement vers 9%. Il ne semble donc pas que l'évolution qui marque la société française au lendemain de la guerre ait un effet particulier sur les membres du corps qui semblent avoir adopté un certain style de vie auquel il convient de s'attacher. Bien entendu, ces phénomènes sont à relier sur le long terme au profil social du corps d'où disparaissent les membres de l'aristocratie peu enclins aux secondes noces alors que les représentants des classes populaires et des classes moyennes se font plus nombreux.

Le nombre des enfants varie de 1 à 9 avec une moyenne de 2 enfants pour l'ensemble de la période. Cette moyenne varie assez sensiblement selon les régimes, atteignant son plus bas sous le gouvernement de Gambetta (1,05) et son plus haut sous la Cinquième République (2,52), alors qu'elle se stabilise à 1,9 entre Vichy et la Quatrième République. Cela ne fait que traduire à la fois les conditions d'accès aux fonctions préfectorales, dont les déterminants politiques et sociaux sont plus ou moins marqués suivant les régimes, ainsi que l'âge atteint au moment du mariage. En effet, alors que l'âge moyen du mariage est de 30,5 ans, il évolue entre 34,6 ans pour les préfets du gouvernement de Gambetta et 28,3 ans pour les préfets de la Cinquième République.

Les conjoints des préfets ne travaillent généralement pas. Sur l'ensemble de la période, la moyenne n'est que 5%, essentiellement concentrée sur quatre types de professions : les professions libérales (24% des épouses travaillant), les enseignants du second degré (20%), les cadres de la fonction publique (10%) et les intellectuels ou les artistes (9%). Le changement social, très progressif, n'apparaît qu'à partir du Gouvernement provisoire, la proportion passant à 7%, pour se stabiliser sous la Quatrième République et ne s'affirmer que sous la Cinquième République lorsqu'une femme de préfet sur dix exerce une activité

professionnelle, celle-ci s'étant d'ailleurs considérablement diversifiée, puisque l'on trouve alors deux conjoints membres des grands corps de l'Etat, deux membres du corps préfectoral mais aussi cinq cadres d'entreprise et six employés de la fonction publique. A titre de comparaison, aucun conjoint de préfet n'exerçait d'activité professionnelle sous l'Ordre Moral et moins de 1% pour toute la durée de la Troisième République.

## 1.4 Les origines sociales

Nous avons pu réunir les informations concernant la profession du père pour environ 91% des préfets étudiés. Un certain nombre de caractéristiques sociales paraissent distinguer les préfets des autres grands corps administratifs. Un premier examen sur l'ensemble de la population montre que les catégories modestes sont assez fortement présentes. On remarque, par exemple, le nombre relativement élevé de préfets ayant eu un père artisan ou petit commerçant (près de 10% de l'ensemble) ou bien encore employé de la fonction publique (6%). Plus de 8% des préfets ont eu un père provenant de la moyenne bourgeoisie rentière. A l'exception des membres des professions libérales, les pères des futurs préfets appartiennent rarement aux milieux d'affaires : ils sont moins de 1% à occuper des postes de directeurs de banque, d'administrateurs de société ; les industriels représentent 2,6% et les cadres d'entreprise 3,2%. Au sein de la fonction publique, on note la présence forte des officiers, supérieurs ou généraux, qui totalisent plus de 6%, alors que les membres des grands corps de l'Etat, en dehors du corps préfectoral, dépassent à peine les 2%. En revanche, près de 5% des préfets ont eu un père membre du corps préfectoral, qu'il ait été sous-préfet ou préfet lui-même.

Si l'on opère un classement en trois grands ensembles de catégories sociales<sup>5</sup>, on voit en effet sur l'ensemble de la période que les préfets proviennent des classes populaires à concurrence de 20,4%, des classes moyennes à concurrence également de 20,4% et des classes supérieures à hauteur seulement de 59,2%.

<sup>5</sup>. Ce classement en trois catégories sociales repose bien évidemment sur des regroupements statistiques qui peuvent être contestés. On a ainsi intégré aux classes moyennes les instituteurs, ce qui correspond assez sensiblement à leur statut social jusqu'à la Cinquième République mais certainement pas après les années 1970. De même, on a placé les agriculteurs dans les classes moyennes, alors que cette population se décompose entre petits et gros agriculteurs qui n'ont certainement ni le même niveau de vie ni la même influence politique au niveau local, mais les données existantes ne permettent pas de faire la différence. En revanche, on a fait figurer dans les classes supérieures les rentiers et propriétaires, qui n'exercent pas d'autre métier identifiable. Ce groupe intègre des positions sociales qui peuvent être assez différentes, allant du petit propriétaire foncier au grand aristocrate. On a néanmoins retenu le critère de l'indépendance financière ainsi que la composition de l'entourage familial, tel qu'il apparaît dans les dictionnaires biographiques, pour le classer dans la catégorie supérieure, sachant que la notion même de "classe moyenne" est relativement récente et toujours très contestée. De même, a-t-on placé les "sans profession" dans les catégories supérieures. La distribution entre grandes catégories s'avère donc toujours un exercice délicat sur le très long terme du fait des transformations sociales et des significations que peuvent revêtir diverses occupations professionnelles ou sociales suivant le contexte historique mais également l'environnement local (un petit bourgeois rentier n'a pas le même statut dans un chef-lieu du Massif central et à Paris).

**Tableau 4 – Les origines sociales des préfets selon la profession du père**

| Profession du père                 | N   | %    | % valide |
|------------------------------------|-----|------|----------|
| Ouvrier                            | 22  | 1,0  | 1,1      |
| Artisan-commerçant                 | 222 | 9,7  | 10,7     |
| Agriculteur                        | 76  | 3,3  | 3,7      |
| Employé                            | 44  | 1,9  | 2,1      |
| Profession intermédiaire du privé  | 27  | 1,2  | 1,3      |
| Cadre d'entreprise                 | 72  | 3,2  | 3,5      |
| Gros commerçant                    | 73  | 3,2  | 3,5      |
| Industriel                         | 59  | 2,6  | 2,8      |
| Directeur de banque                | 13  | 0,6  | 0,6      |
| Administrateur de société          | 14  | 0,6  | 0,7      |
| Profession libérale                | 279 | 12,2 | 13,4     |
| Employé de la FP                   | 136 | 6,0  | 6,6      |
| Instituteur                        | 44  | 1,9  | 2,1      |
| Enseignant                         | 89  | 3,9  | 4,3      |
| Profession intermédiaire du public | 42  | 1,8  | 2,0      |
| Cadre de la FP                     | 157 | 6,9  | 7,6      |
| Magistrat                          | 72  | 3,2  | 3,5      |
| Universitaire                      | 17  | 0,7  | 0,8      |
| Officier                           | 118 | 5,2  | 5,7      |
| Officier général                   | 21  | 0,9  | 1,0      |
| Grands corps                       | 49  | 2,1  | 2,4      |
| Corps préfectoral                  | 113 | 4,9  | 5,4      |
| Homme politique                    | 90  | 3,9  | 4,3      |
| Rentier, propriétaire              | 190 | 8,3  | 9,2      |
| Intellectuel, artiste              | 27  | 1,2  | 1,3      |
| Sans                               | 9   | 0,4  | 0,4      |
| Manquant                           | 210 | 9,2  |          |

La comparaison par régime montre que la Troisième République se caractérise surtout par rapport à l'Ordre moral ou au gouvernement de Thiers par une part plus importante de préfets provenant des classes populaires. La comparaison avec le gouvernement de Gambetta montre néanmoins un déclin des classes populaires au profit des classes moyennes. Le profil social des préfets de Vichy tranche clairement avec celui de leurs prédécesseurs. La proportion des préfets originaires des classes supérieures perd dix points alors que les préfets issus des classes populaires ou moyennes constituent presque la moitié de l'effectif, ce qui est assez conforme aux origines sociales comme aux préoccupations populistes des animateurs de la Révolution nationale. Il faut néanmoins prendre garde au fait, comme on le verra, que les populations de préfets ne sont pas entièrement renouvelées par chaque régime. Les contrastes entre régimes sont donc atténués par ces "héritages" de personnels, sauf lorsque des épurations massives eurent lieu comme ce fut le cas en 1940 (les seuls préfets nommés par Vichy sont

néanmoins d'origine encore plus modeste que l'ensemble de la population en poste puisque la proportion des classes supérieures passe de 54% à 51%).

Néanmoins, on voit clairement la rupture introduite par la seconde guerre mondiale. Dès lors, la représentation des diverses classes se stabilise, du Gouvernement provisoire jusqu'à la Cinquième République. La part des classes populaires est élevée pour un grand corps de l'Etat et sa moyenne dépasse après 1945 celle de la Troisième République. La proportion des préfets issus des classes moyennes ne varie pas d'un régime à l'autre, se maintenant au niveau du quart de la population, ce qui peut être le fait d'une évolution sociale voyant se développer la catégorie des cadres d'entreprise. Cette stabilisation sociale est même remarquable entre la Quatrième et la Cinquième République puisque les différences ne jouent qu'à quelques décimales. Les Trente Glorieuses ne paraissent pas provoquer une brutale transformation de la population préfectorale et, contrairement à ce que l'on a pu soutenir, n'impliquent pas une hausse spectaculaire de la part prise par les classes moyennes. Il semble bien que la nature du régime politique n'ait pas de grande influence sur la composition sociale du corps préfectoral.

**Tableau 5 – Les origines sociales par catégorie et régime (% valide)**

|                     | Gambetta | Thiers | Ordre moral | IIIe Rép. | Vichy | Gvt Provisoire | IVe Rép. | Ve Rép. |
|---------------------|----------|--------|-------------|-----------|-------|----------------|----------|---------|
| Classes populaires  | 25,4     | 12,7   | 8           | 18,4      | 21,2  | 23,3           | 21,8     | 22,6    |
| Classes moyennes    | 11,2     | 16     | 15,9        | 17,3      | 24,9  | 25,2           | 24,2     | 24,1    |
| Classes supérieures | 63,4     | 71,3   | 76,1        | 64,3      | 53,9  | 51,5           | 54       | 53,3    |

La répartition par métier et par régime permet de situer plus exactement la sociologie des préfets. On voit ainsi que les préfets sont très rarement d'origine ouvrière, et cela quel que soit le régime, y compris durant le Gouvernement provisoire malgré l'afflux des membres de la Résistance. En revanche, ils sont nombreux à provenir du milieu de l'artisanat ou du petit commerce, notamment sous le gouvernement de la Défense nationale ou sous la Troisième République, ce qui ne fait qu'illustrer les racines sociales du mouvement républicain. En revanche, la part du grand commerce ne cesse de diminuer et se maintient après la seconde guerre mondiale à un niveau assez bas. Si l'on observe maintenant les professions supérieures du secteur privé, on voit que le milieu des affaires, qu'il s'agisse d'industriels, de banquiers, d'administrateurs de sociétés, de cadres supérieurs des entreprises ne s'affirme qu'après la seconde guerre mondiale, alors que les professions libérales, très dominantes sous la Troisième République, connaissent un déclin sensible puisque qu'elles perdent la moitié de leurs effectifs. Du côté du secteur public, on voit que les préfets sont issus de milieux judiciaires ou militaires, voire du monde des grands corps de l'Etat surtout durant les gouvernements conservateurs de Thiers ou de l'Ordre moral. La part des grands corps de l'Etat diminue après 1945 tout comme celle des magistrats ou des officiers. En revanche, les préfets dont les pères sont instituteurs ou professeurs de l'enseignement du second degré sont plus nombreux bien que leur proportion s'élève surtout durant le Gouvernement provisoire ou la Quatrième République. Les préfets issus du milieu préfectoral lui-même sont toujours assez fortement présents, sauf sous le gouvernement de Gambetta, ce qui n'est guère surprenant. Leur proportion est la plus importante sous Vichy ainsi que sous la Quatrième République.

Une première analyse permet donc de montrer que la guerre constitue bien une rupture et que les régimes qui se succèdent ensuite ne reprendront plus jamais le modèle de

la Troisième République. Par ailleurs, les différences sont nombreuses qui opposent les préfets de la Cinquième République et ceux de la Quatrième : les préfets sont alors bien plus souvent issus des milieux de cadres, du secteur privé comme du secteur public.

**Tableau 6 – Les origines sociales des préfets par métier et par régime (%)**

|                         | Gambetta | Thiers | Ordre moral | IIIe Rép. | Vichy | Gvt Provisoire | IVe Rép. | Ve Rép. |
|-------------------------|----------|--------|-------------|-----------|-------|----------------|----------|---------|
| Ouvrier                 | 0,7      | 1,3    | -           | 0,1       | 1,3   | 1,6            | 0,7      | 1,5     |
| Artisan-com.            | 19,9     | 9,1    | 4,4         | 11,3      | 7,9   | 7,3            | 6,9      | 8,2     |
| Agriculteur             | 3,5      | 1,3    | 0,9         | 1,7       | 2,6   | 4,4            | 3,0      | 5,0     |
| Employé                 | 0,7      | -      | -           | 2,1       | 2,2   | 2,0            | 2,3      | 1,7     |
| Prof. interm. privé     | -        | -      | -           | 0,9       | 2,6   | 1,2            | 1,0      | 1,7     |
| Cadre ENF               | -        | -      | -           | 1,0       | 2,6   | 2,0            | 3,3      | 7,4     |
| Gros commerçant         | 8,5      | 3,2    | 5,3         | 4,4       | 1,3   | 2,8            | 2,3      | 1,7     |
| Industriel              | 2,1      | 1,9    | 1,8         | 1,7       | 1,3   | 4,0            | 4,6      | 4,1     |
| Dir. banque             | -        | -      | -           | 0,4       | 0,4   | 0,4            | 0,3      | 0,9     |
| Adm. de société         | -        | -      | -           | -         | -     | -              | 0,7      | 1,8     |
| Prof. libérale          | 15,6     | 13,6   | 12,3        | 16,2      | 10,5  | 8,1            | 7,9      | 8,6     |
| Employé FP              | 2,8      | 1,9    | 3,5         | 4,3       | 6,6   | 8,1            | 8,3      | 8,5     |
| Instituteur             | 0,7      | -      | -           | 1,9       | 2,2   | 4,8            | 3,6      | 2,2     |
| Enseignant              | 0,7      | 1,3    | 3,5         | 3,3       | 3,1   | 4,8            | 7,9      | 5,1     |
| Prof. interm. du public | -        | 1,3    | 0,9         | 2,4       | 1,7   | 0,4            | 1,3      | 2,0     |
| Cadre FP                | -        | 7,8    | 6,1         | 6,4       | 3,1   | 3,6            | 4,3      | 9,3     |
| Magistrat               | 6,4      | 7,1    | 7,9         | 4,3       | 3,1   | 2,4            | 3,6      | 0,9     |
| Universitaire           | 1,4      | 0,6    | -           | 0,6       | 0,4   | 0,4            | 0,3      | 0,8     |
| Officier                | 4,3      | 11,0   | 10,5        | 5,2       | 7,4   | 2,8            | 2,3      | 4,5     |
| Off. général            | 2,8      | 1,3    | 1,8         | 0,7       | 0,9   | -              | -        | 1,0     |
| Grand corps             | -        | 4,5    | 7,9         | 2,7       | 0,4   | 1,6            | 1,7      | 1,9     |
| Corps préfectoral       | 0,7      | 5,2    | 6,1         | 5,0       | 7,9   | 5,6            | 7,6      | 5,4     |
| Homme po.               | 4,3      | 7,8    | 8,8         | 5,4       | 3,1   | 4,4            | 3,0      | 1,4     |
| Rentier                 | 13,5     | 15,6   | 17,5        | 13,2      | 8,7   | 5,2            | 4,6      | 1,4     |
| Intellectuel            | 1,4      | 0,6    | -           | 1,4       | 1,3   | 2,0            | 1,0      | 0,6     |
| Sans                    | 0,7      | 0,6    | -           | 0,5       | 1,7   | 1,2            | 0,7      | 0,1     |
| Manquant                | 5        | 2,6    | 0,9         | 2,8       | 15,7  | 18,5           | 16,8     | 12,3    |

Les préfets ont eu dans leur majorité (54,3%) un père travaillant dans le secteur privé. Si l'on regroupe les divers métiers du public et du privé en deux catégories, l'une supérieure et l'autre inférieure, on voit qu'ils sont originaires du secteur privé supérieur<sup>6</sup> à

<sup>6</sup>. On a regroupé dans cette catégorie les rentiers et propriétaires alors que l'on a fait figurer les agriculteurs dans la catégorie du privé inférieur. En ce qui concerne le secteur public, on a intégré les officiers autres que les officiers généraux dans la catégorie inférieure alors que les universitaires ont été placés dans la catégorie supérieure. Ce classement a été opéré en fonction des biographies réelles et non de présupposés sociologiques. En effet, une part importante des officiers sont des officiers aux revenus modestes qui n'accèdent pas aux milieux notabiliaires ouverts aux universitaires des régimes précédant la seconde guerre mondiale et parmi

concurrence de 35,5% et du secteur privé inférieur à concurrence de 18,8%. La répartition des préfets dont les pères travaillaient dans le secteur public est plus équilibrée puisque l'on en trouve 20,7% issus de la catégorie inférieure et 25% de la catégorie supérieure. La comparaison historique montre notamment que les préfets de la Troisième République sont bien plus nombreux que leurs collègues de la Quatrième ou de la Cinquième à provenir de la catégorie privée supérieure. La Cinquième République offre d'ailleurs une répartition des origines sociales en grandes catégories qui témoigne d'une certaine "démocratisation" des recrutements : c'est à partir de 1958 que l'on trouve, de même que sous le gouvernement de Gambetta, la plus grande proportion de préfets provenant du secteur privé inférieur. De même, et contrairement à ce qui est très couramment soutenu, on n'observe pas une prééminence de la haute fonction publique puisque la proportion du secteur public supérieur est même légèrement en dessous de ce qu'elle était sous la Troisième République.

**Tableau 7 – Les origines sociales par secteur et grandes catégories (% valide)**

|                  | Gambetta | Thiers | Ordre moral | Ille Rép. | Vichy | Gvt Provisoire | IVe Rép. | Ve Rép. |
|------------------|----------|--------|-------------|-----------|-------|----------------|----------|---------|
| Privé inférieur  | 26,1     | 12,0   | 5,3         | 16,6      | 19,7  | 20,3           | 16,7     | 20,6    |
| Privé supérieur  | 44,0     | 36,7   | 37,2        | 39,9      | 33,2  | 31,7           | 30,6     | 30,4    |
| Public inférieur | 9,0      | 16,0   | 18,6        | 17,6      | 24,9  | 25,7           | 28,2     | 25,4    |
| Public supérieur | 20,9     | 35,3   | 38,9        | 25,9      | 22,3  | 22,3           | 24,6     | 23,6    |

La présentation de ces résultats d'ensemble ne doit pas cacher les variations qui apparaissent d'un gouvernement à l'autre durant la Cinquième République. Celles-ci montrent que les changements de gouvernement ou de Président peuvent avoir des effets significatifs sur le profil des préfets que l'on nomme. Si l'on retient en effet les seuls nominations qui ont lieu de 1959 à 1995, on voit qu'il existe de grandes différences entre les préfets nommés par le général de Gaulle, qui appartiennent en majorité aux classes populaires et moyennes, et ceux nommés par le gouvernement de Jacques Chirac en 1986 qui appartiennent presque aux trois quarts aux classes supérieures. De même, les nominations de 1981, où culmine la proportion de préfets issus des classes populaires, sont fort différentes des nominations effectuées au début du second septennat de François Mitterrand, où cette proportion s'effondre.

**Tableau 8 – Les origines sociales des préfets nommés de 1959 à 1995 (% valide)**

|                     | De Gaulle | Pompidou | Giscard D'Estaing | Mitterrand 1981 | Chirac 1986 | Mitterrand 1988 | Balladur | Chirac 1995 |
|---------------------|-----------|----------|-------------------|-----------------|-------------|-----------------|----------|-------------|
| Classes populaires  | 25,8      | 20       | 22,4              | 31              | 14,7        | 18              | 28       | 21,6        |
| Classes moyennes    | 24,7      | 24,6     | 24,7              | 28,3            | 14,7        | 29,2            | 18,6     | 19          |
| Classes supérieures | 49,5      | 55,4     | 53                | 40,6            | 70,6        | 52,8            | 53,5     | 59,5        |

L'analyse de la profession maternelle montre que plus de 92% des mères des futurs préfets étaient des femmes au foyer, ce qui paraît tout à fait conforme à la sociologie du travail féminin étant donné la période étudiée et la nature du milieu social. Le nombre de préfets ayant une mère qui travaille passe ainsi d'un peu plus de 4% sous la Troisième République à 6,5% sous la Quatrième puis à 11,4% sous la Cinquième. Parmi les 8% qui ont une occupation

lesquels on trouve un certain nombre de membres de l'Institut. La distinction que l'on opère entre catégories "inférieures" et "supérieures" permet en fait de tracer les contours de la notabilité.

professionnelle, on trouve surtout des enseignantes : 36 institutrices, soit 1,7% de la population, 23 professeurs du second degré, soit 1,1% de la population. Le second groupe professionnel est composé de 23 ouvrières. Un troisième groupe est celui des propriétaires, bien que cet état n'implique pas l'exercice d'un véritable métier, composé de 23 personnes, suivi par celui du petit commerce ou de l'artisanat (15 personnes), et par celui des agricultrices (10 personnes). Les mères enseignantes n'apparaissent qu'après 1945 tout comme celles qui occupent des emplois modestes d'ouvrières ou de petites commerçantes.

## 1.5 Les études suivies

La nature des études suivies permet d'examiner dans quelle mesure le corps préfectoral est resté homogène ou non dans le temps. Il faut rappeler qu'il n'existe pas d'exigence de diplôme pour accéder aux fonctions de préfet mais aussi de sous-préfet ou de secrétaire général avant 1928, puisqu'il suffit d'être majeur. L'encadrement juridique du corps n'est que très progressif : il faut également attendre 1935 pour qu'un concours soit organisé afin de recruter les chefs de cabinets de préfets qui, jusque là, sont librement choisis par les préfets et très souvent au sein de leur propre milieu familial<sup>7</sup>. La création de l'ENA en 1945 crée une étape qui, si elle n'est pas obligatoire puisque le recrutement des préfets peut s'opérer en partie en dehors du corps préfectoral, vient institutionnaliser encore un peu plus le parcours professionnel des membres du corps. Aussi, la nature comme le nombre des diplômes détenus doivent-ils être mis dans leur contexte historique.

Sur l'ensemble de la période, 80,5% des préfets ont au moins un diplôme d'études supérieures et 23,5% en ont deux ou plus. Le recrutement des gouvernements de Thiers et de l'Ordre moral font appel à des personnalités locales conservatrices, le contraste étant assez fort avec les gouvernements républicains de Gambetta ou de la Troisième République faisant davantage appel à des diplômés. Avec la Quatrième et surtout la Cinquième République, seuls les préfets qui n'ont pas fait de carrière dans le corps mais qui ont été recrutés sur critères politiques n'ont pas de diplôme de l'enseignement supérieur. Plus explicite encore quant à la transformation de la nature des recrutements est la proportion de préfets ayant au moins deux diplômes de l'enseignement supérieur. La seconde guerre mondiale constitue un moment de rupture : cette proportion, ne dépassant pas les 10% sous la Troisième République passe brutalement à plus de 21% sous Vichy. Si l'on écarte le Gouvernement provisoire, on observe que cette proportion ne cesse de grimper pour atteindre près de 50% sous la Cinquième République. On peut donc dire que la nature du recrutement et peut-être aussi de la fonction préfectorale change dès le gouvernement de Vichy, qui puise déjà dans les rangs de la petite et moyenne bourgeoisie diplômée et non plus dans ceux des professions libérales républicaines ou des aristocrates conservateurs.

Le fait que l'on passe de 3,5% de préfets ayant au moins deux diplômes d'études supérieures en 1870 à 48,8% sous la Cinquième République montre à quel point l'institution préfectorale a pu changer. Il ne s'agit plus de recruter les membres de l'élite ayant un certain savoir-faire social, ou présentant seulement des "qualités d'esprit et de caractère qui ne peuvent ni s'acquérir dans une école ni être constatées par des diplômes ou des examens"

<sup>7</sup>. On mesure souvent très mal aujourd'hui la réalité quotidienne des préfectures de la Troisième République, bien éloignée du visage austère que l'on prête aux administrations d'Etat. Un témoignage édifiant en est donné par Coulangheon qui fut chef de cabinet du préfet Henry Paul dans un roman ressuscité grâce à Guy Thuillier dans *La bureaucratie en France aux XIXème et XXème siècles*, Economica, Paris, 1987, p. 177 et s.

comme se plaisent à le souligner les annuaires du XIX<sup>ème</sup> siècle<sup>8</sup>. Il s'agit de recruter des professionnels de l'administration, et l'on pourrait même dire de l'administration politique, au terme d'un long processus de sélection universitaire. L'accumulation des diplômes comme le passage par l'ENA après 1945 tendent dans le même temps à isoler une strate professionnelle de la société civile dont ils ne sont plus directement les représentants. Sur ce point, il semble bien que l'institutionnalisation des préfets change de sens puisqu'elle ne s'arrête plus à la reconnaissance de privilèges dus au rang social (rémunérations très supérieures versées dès le Premier Empire, hôtels somptueux sous le Second Empire) mais implique une forme d'autonomie fonctionnelle qui se traduira par l'évolution aussi bien des rapports que les préfets entretiennent avec le gouvernement que de ceux que la société locale cherche à nouer avec la préfecture. Les préfets ne constituent plus seulement une ressource politique pour les gouvernements en place mais un groupe de professionnels capables et susceptibles de façonner l'intervention publique au niveau local.

**Tableau 9 – La détention de diplômes de l'enseignement supérieur (%)**

|   | Gambetta | Thiers | Ordre moral | Ille Rép. | Vichy | Gvt Provisoire | IVe Rép. | Ve Rép. |
|---|----------|--------|-------------|-----------|-------|----------------|----------|---------|
| Ont au moins un diplôme d'études supérieures    | 74,5     | 68,8   | 64,9        | 79        | 78,6  | 72,6           | 82,2     | 91      |
| Ont au moins deux diplômes d'études supérieures | 3,5      | 2,6    | 4,4         | 9,9       | 21,4  | 19,8           | 31,4     | 48,8    |

La domination des études juridiques est particulièrement claire puisque plus de 69% des préfets ont au moins un diplôme en droit, la seconde catégorie étant composée à hauteur de 14% du diplôme de l'Ecole Libre des Sciences Politiques puis de l'Institut d'Etudes Politiques de Paris. Le binôme le plus fréquent est composé d'un diplôme de droit et d'un diplôme de sciences politiques (57% de tous les préfets ayant au moins deux diplômes d'études supérieures) suivi à hauteur de 23% par le binôme études de droit et "autre diplôme", ce dernier étant généralement un diplôme en lettres.

<sup>8</sup>. Cité par Jeanne Siwek-Pouydesseau, *Le corps préfectoral sous la Troisième et la Quatrième République*, Armand Colin, Collection "Travaux et recherches de sciences politiques de la FNSP", Paris, 1969, p. 30.

**Tableau 10 – La répartition des diplômes**

|                            | N    | %    |
|----------------------------|------|------|
| Licence en droit           | 1112 | 48,7 |
| DEA/DES en droit           | 164  | 7,2  |
| Doctorat en droit          | 312  | 13,7 |
| Sciences Po Paris          | 336  | 14,7 |
| Sciences Po province       | 62   | 2,7  |
| Licence sciences éco.      | 14   | 0,6  |
| DEA/doctorat sciences éco. | 35   | 1,5  |
| Licence ès lettres         | 127  | 5,6  |
| Diplôme étranger           | 1    | 0    |
| Diplôme d'ingénieur        | 51   | 2,2  |
| Doctorat scientifique      | 2    | 0,1  |
| Médecine                   | 20   | 0,9  |
| Licence autre              | 42   | 1,8  |
| Doctorat autre             | 18   | 0,8  |
| DEA autre                  | 49   | 2,1  |
| Agrégation du secondaire   | 25   | 1,1  |

La quasi-exclusivité des études de droit est néanmoins marquée de variations significatives. Les préfets de Gambetta comptent dans leurs rangs près de 10% de personnes ayant suivi des études scientifiques, une proportion qui ne se retrouvera plus par la suite. La Troisième République voit le triomphe des juristes qui commencent déjà à compléter leur cursus par une formation à l'Ecole Libre des Sciences Politiques. Une assez grande diversification des formations marque la période du Gouvernement provisoire, dont les préfets ont une origine beaucoup plus variée étant donné les circonstances de leur nomination, comme celle de la Quatrième République. La Cinquième République, enfin, consacre le binôme études de droit – Sciences Po ainsi que le développement des études de sciences économiques. Néanmoins, comme le montre le Tableau 11, le déclin sensible de la proportion de docteurs en droit indique que les études de droit ne constituent plus qu'un élément d'un parcours universitaire et qu'elles ne sont plus aussi poussées qu'autrefois (le doctorat étant par ailleurs devenu plus difficile d'accès). On ne doit donc pas en déduire que la formation juridique est le signe indéniable d'une participation voire d'une osmose entre le corps préfectoral et le pouvoir d'Etat propre à la Cinquième République. Car, outre le fait que cette formation est déjà massivement celle des préfets de Gambetta ou de la Troisième République, son insertion dans le parcours professionnel a changé de sens dans le temps : après 1945, il ne s'agit plus de recruter parmi les membres des professions judiciaires mais de disposer d'un corps spécialisé au sein de la haute fonction publique dont tous les membres partagent le même type de formation, du moins jusque dans les années 1980-90<sup>9</sup>.

<sup>9</sup>. C'est ce qui apparaît notamment lorsqu'on étudie les hauts fonctionnaires membres des cabinets ministériels.

**Tableau 11 – La répartition des types de formation par régime (%)**

|                    | Gambetta | Thiers | Ordre moral | Ille Rép. | Vichy | Gvt Provisoire | IVe Rép. | Ve Rép. |
|--------------------|----------|--------|-------------|-----------|-------|----------------|----------|---------|
| Droit dont :       | 61       | 63     | 59,6        | 74,1      | 72,9  | 54,8           | 69,6     | 73,4    |
| Doctorat en droit  | 7,1      | 9,7    | 9,6         | 18        | 22,3  | 16,1           | 17,5     | 10,5    |
| Economie           | 0        | 0      | 0           | 0         | 0,4   | 1,2            | 1,3      | 5,6     |
| Sciences po        | 0,7      | 0,6    | 0           | 4,8       | 10    | 8,5            | 17,5     | 41,9    |
| Sciences           | 9,2      | 4,5    | 5,3         | 2,4       | 2,6   | 5,6            | 2,3      | 1,9     |
| Autre dont :       | 6,4      | 2,6    | 4,4         | 7,2       | 13,1  | 20,2           | 20,8     | 15,9    |
| Licence ès lettres | 2,8      | 1,9    | 2,6         | 5         | 6,6   | 8,9            | 8,9      | 7,2     |
| Agrégation         | 2,8      | 0,6    | 0           | 0,3       | 0,4   | 4,4            | 2        | 1,3     |

Où les préfets ont-ils fait leurs études ? La très grande majorité les a faites à Paris. Si l'on additionne ceux qui ont fait toutes leurs études à Paris (53,6%) et ceux qui les ont faites à Paris mais aussi en province (10,4%), on obtient le chiffre écrasant de 64%. Parmi les préfets qui ont fait leurs études uniquement en province, on trouve en effet, très loin derrière, un premier groupe ayant étudié à Toulouse (5,2%), suivi par ceux qui ont étudié à Bordeaux (4,6%), à Montpellier (2,8%), à Lyon (2,2%), à Marseille (1,4%). Une part non négligeable des préfets a également poursuivi ses études dans les colonies (3%). La première place de Paris connaît néanmoins des variations selon les régimes. Sous les gouvernements de Thiers et de l'Ordre moral, la capitale a formé la quasi-totalité des préfets dont on connaît le lieu des études : 79%. Le gouvernement de Gambetta paraît par contraste bien plus diversifié puisque ce chiffre n'est que de 65%, près de 28% de ses préfets ayant suivi des études ailleurs qu'à Paris ou dans les grandes villes de province que l'on a citées. Une fois de plus, la structure statistique de la Troisième République paraît ressembler à celle du gouvernement de Gambetta, bien que les grands centres d'études juridiques concentrent davantage de préfets : 64% pour Paris, mais 5% pour Toulouse, 4,8% pour Bordeaux, 3% pour Montpellier, 2,5% pour Marseille. Les chiffres changent radicalement pour les préfets de Vichy, qui ont été bien moins nombreux à fréquenter les établissements de la capitale (51,4%), qui proviennent également assez souvent de Toulouse (4,6%) et de Bordeaux (4,6%), mais surtout des colonies (7,3%), car fils d'officiers ou de fonctionnaires d'outre-mer. Par ailleurs plus du quart des préfets de Vichy ont suivi des études en dehors de Paris ou des grands centres de province. La diversification est également de mise pour les préfets du Gouvernement provisoire dont on remarque qu'une proportion plus grande qu'à l'ordinaire a été formée à Toulouse (8%). Les structures statistiques de la Quatrième et de la Cinquième République sont similaires : 60% des préfets de la Quatrième République ont fait leurs études à Paris contre 64,6% des préfets de la Cinquième. Les grands centres de formation juridique concentrent une grande partie des préfets ayant fait des études en province : 7,4% à Toulouse et 5,6% à Montpellier pour la Quatrième République, 5% à Toulouse et 5,6% à Bordeaux pour la Cinquième République. Mais dans les deux cas, la proportion de préfets ayant étudié ailleurs en province tourne autour de 15% et ceux qui ont étudié dans les colonies ne sont plus que 3 à 4%.

L'étude de la formation universitaire peut être complétée par l'analyse de la formation au sein de l'enseignement secondaire. On a pu reconstituer cette formation pour 60% des préfets. Très souvent, les notices biographiques manquent de précision sur ce point mais il faut tenir également compte du fait qu'un certain nombre de préfets des gouvernements de Thiers

ou de l'Ordre moral sont des aristocrates qui ont pu avoir des précepteurs et, de toute évidence, ne pas s'engager dans des études assez inutiles étant donné leur statut social. A cela s'ajoute le fait qu'une partie des préfets de Gambetta ou du Gouvernement provisoire n'ont pas poursuivi leurs études au-delà de l'école primaire. Sur la base des cas connus, on voit que 75% des préfets ont fréquenté les établissements publics, 16% des lycées prestigieux (Louis-le-Grand ou Henri IV à Paris, le lycée du Parc à Lyon), 8,4% sont allés dans des établissements de l'enseignement privé et 1% ont suivi des études aussi bien dans le public que dans le privé.

Deux enseignements peuvent être tirés de la lecture du Tableau 12 présentant la répartition dans le temps du type d'établissement fréquenté. Tout d'abord, les préfets de la Troisième République sont plus nombreux en proportion que leurs prédécesseurs à être passés par des lycées prestigieux. Une dichotomisation apparaît clairement au sein des établissements du secteur public que les futurs préfets vont fréquenter. Le développement de l'enseignement public sous la Troisième République s'accompagne d'une hiérarchisation des types de formation, quels que soient les discours tenus à l'époque sur la méritocratie. La part de ces lycées ne cesse de croître après la seconde guerre mondiale: un préfet sur cinq durant la Cinquième République y a fait ses études, et ces données sont assez incontestables car l'on dispose de 92% des cursus pour cette période. Ensuite, on observe que la Cinquième République se distingue également par le pourcentage élevé de ses préfets qui sont passés par l'enseignement privé. Au total, un tiers des préfets de la Cinquième République a fait des études secondaires dans des établissements secondaires sélectifs, ce qui souligne également le fait que les carrières des futurs préfets font l'objet d'une attention familiale plus précoce.

**Tableau 12 – La nature des études secondaires (% valide)**

|                   | Gambetta | Thiers | Ordre moral | IIIe Rép. | Vichy | Gvt Provisoire | IVe Rép. | Ve Rép. |
|-------------------|----------|--------|-------------|-----------|-------|----------------|----------|---------|
| Public            | 86,8     | 82,8   | 88,6        | 84,5      | 89,1  | 82,6           | 76,3     | 66,1    |
| Lycée prestigieux | 7,9      | 8,6    | 5,7         | 11,4      | 8,2   | 11,8           | 18,7     | 20,4    |
| Privé             | 5,3      | 8,6    | 5,7         | 4,1       | 2,7   | 5,6            | 5        | 13,6    |

## 1.6 Les grandes écoles

Plus de 21% des préfets ont fait au moins une grande école ou une école de formation spécialisée et 2,4% d'entre eux en ont fait au moins deux<sup>10</sup>. Les grandes écoles les plus fréquentées sont des écoles administratives : l'ENA arrive en tête, avec 229 préfets, suivie par l'Ecole de la France d'Outre-Mer et les diverses écoles militaires. On ne compte que 34 préfets ayant fait Polytechnique alors que 27 d'entre eux ont suivi la formation d'une grande école de commerce.

<sup>10</sup>. On ne compte pas ici dans les grandes écoles ou les écoles de formation administrative le Centre des hautes études administratives ou l'Institut des hautes études de la défense nationale.

**Tableau 13 – La fréquentation des écoles de formation**

|                           | N   | %   |
|---------------------------|-----|-----|
| ENA                       | 229 | 10  |
| FOM                       | 67  | 2,9 |
| Ecoles militaires         | 66  | 2,9 |
| Polytechnique             | 34  | 1,5 |
| Grande école de commerce  | 27  | 1,2 |
| Ecoles administratives    | 26  | 1,1 |
| Langues orientales        | 24  | 1,1 |
| Ponts et Chaussées        | 14  | 0,6 |
| Normale Sup               | 14  | 0,6 |
| Ecole des Chartes         | 10  | 0,4 |
| Agronomie                 | 9   | 0,4 |
| ENA 1848                  | 6   | 0,3 |
| Autre école               | 6   | 0,3 |
| Mines                     | 5   | 0,2 |
| Grande école d'ingénieurs | 5   | 0,2 |
| ENSAE                     | 2   | 0,1 |

Là encore, la seconde guerre mondiale crée une coupure dans le corps, déjà visible sous le régime de Vichy. Avant 1940, la proportion de préfets ayant fait au moins une école de formation spécialisée reste toujours en dessous des 10%, sauf durant les gouvernements de l'Ordre moral étant donné la présence de nombreux militaires. On remarque en particulier que cette proportion n'est que de 6% environ pour l'ensemble de la Troisième République. A partir du régime de Vichy, celle-ci passe à 14% et ne redescendra plus ensuite. La Cinquième République tranche singulièrement avec les régimes précédents puisque 45% environ de ses préfets ont fait une école de formation. On remarquera néanmoins que moins du tiers des préfets de la Cinquième République sont passés par l'ENA. La très grande majorité des anciens de l'ENA (204 sur 228 soit 89,5%) ont été affectés à la sortie de l'école dans le corps préfectoral et ont donc appris le métier sur le terrain, comme sous-préfets. Seuls 24 préfets issus de l'ENA ont été affectés à d'autres corps, dont 6 au Conseil d'Etat et 4 à la Cour des Comptes. Ces derniers ont généralement été nommés préfets après de longues carrières administratives et des passages dans des fonctions politiques.

Les cursus "grandes écoles" sont donc assez rares, contrairement à ce que l'on pourrait penser. Par exemple, les "binômes" de grandes écoles se concentrent surtout autour des X-Ponts (11 préfets). On ne trouve sinon que deux préfets ayant fait Polytechnique et l'ENA et trois préfets sortis d'X-Mines.

**Tableau 14 – La fréquentation des écoles de formation par régime (%)**

|  | Gambetta | Thiers | Ordre moral | Ille Rép. | Vichy | Gvt Provisoire | IVe Rép. | Ve Rép. |
|--|----------|--------|-------------|-----------|-------|----------------|----------|---------|
| Au moins une école de formation dont : | 8,5      | 9,7    | 12,3        | 5,9       | 14    | 16,9           | 13,9     | 44,4    |
| ENA                                    | -        | -      | -           | -         | -     | -              | -        | 29,2    |
| Polytechnique                          | 3,5      | 3,9    | 3,5         | 0,7       | 1,3   | 3,2            | 1,3      | 0,8     |
| FOM                                    | -        | -      | -           | 0,3       | 1,3   | 1,6            | 1,7      | 7,3     |
| Ecoles militaires                      | 0,7      | 1,9    | 5,3         | 1,7       | 5,2   | 1,6            | 2        | 4,1     |
| Ecole de commerce                      | -        | -      | -           | 0,4       | 2,2   | 4              | 4,3      | 1,5     |

## 1.7 Les ressources sociales

L'étude des origines sociales doit être complétée par celle du capital social dont disposent les préfets. Un des éléments les plus importants de ce capital est constitué par la nature des relations entretenues par les préfets avec le monde économique, politique, ou celui de la haute fonction publique à travers les membres de leur famille, qu'il s'agisse d'ascendants, de collatéraux ou même de descendants, pour autant que les préfets concernés soient encore en activité.

On peut spécifier ces relations en grandes catégories : les relations avec le monde administratif, en y incluant les fonctions de direction ou les cabinets ministériels; les relations avec les autres grands corps de l'Etat; les relations avec le corps préfectoral, quelle que soit la nature des fonctions exercées; les relations avec le monde politique, qui incluent les relations avec des hommes politiques, élus ou non; les relations avec le secteur privé, où l'on inclut les entreprises, la presse, le monde artistique et intellectuel.

Sur l'ensemble de la période, plusieurs constats peuvent être dressés. Tout d'abord, le monde des préfets n'a jamais eu beaucoup de relations avec les autres grands corps de l'Etat. Les relations avec le monde administratif sont également assez faibles, sauf durant le gouvernement de Thiers, l'Ordre moral et les débuts de la Troisième République. A ce titre, on peut voir à quel point le profil des préfets de Vichy tranche avec celui des préfets de la Troisième République, ce qui confirme le fait que le personnel de Vichy est plutôt d'origine modeste et ne dispose pas de ressources sociales importantes. Les relations avec le monde politique, qui sont assez fréquentes jusqu'à la seconde guerre mondiale, s'affaiblissent ensuite. On remarque également que les préfets n'entretiennent que peu de relations avec le secteur privé à partir de la Troisième République, ces relations devenant presque imperceptibles sous les Quatrième et Cinquième République, ce qui tend à montrer que le rapprochement des élites du public et du privé ne passe pas par le corps préfectoral. Les seules relations familiales qui perdurent dans le temps sont constituées par les relations avec le corps préfectoral lui-même, quoique ces relations aient été diminuées de moitié de la Quatrième à la Cinquième République. Le monde des préfets n'est donc pas très ouvert sur son environnement extérieur, comme en témoigne après la Troisième République le fort pourcentage de préfets qui n'ont pas de relations sociales particulières liées à leur entourage familial.

**Tableau 15 – La nature des relations familiales par régime (%)**

|                        | Gambetta | Thiers | Ordre moral | Ille Rép. | Vichy | Gvt Provisoire | IVe Rép. | Ve Rép. |
|------------------------|----------|--------|-------------|-----------|-------|----------------|----------|---------|
| Monde administratif    | 5        | 13,5   | 18,4        | 6,3       | 1,7   | 1,6            | 1,3      | 1,3     |
| Grands corps de l'Etat | 1,4      | 1,3    | 2,6         | 0,6       | 0,4   | -              | -        | 0,3     |
| Corps préfectoral      | 4,3      | 6,5    | 9,6         | 13,2      | 9,6   | 9,7            | 11,2     | 6,5     |
| Monde politique        | 10,6     | 17,4   | 21          | 9,6       | 3,5   | 3,2            | 3,6      | 1,7     |
| Secteur privé          | 5,7      | 9,7    | 8,8         | 2,8       | 0,4   | 0,8            | 0,3      | 0,3     |
| Aucune relation        | 73       | 51,6   | 39,5        | 67,5      | 84,3  | 84,7           | 83,5     | 90      |

On sait que l'une des grandes thèses de la sociologie des élites consiste à démontrer les phénomènes d'accumulation du capital social : la nature de la sélection effectuée par les grandes écoles s'associe à l'environnement familial ou matrimonial pour créer les conditions d'une reproduction sociale. L'accès aux grands corps de l'Etat serait donc associé à, et producteur de, nombreuses ressources sociales cumulatives. Le phénomène se serait même amplifié sous la Cinquième République, conduisant à renforcer le pouvoir d'Etat à travers une classe de hauts dirigeants administratifs. Pour tenter d'apprécier la situation du corps préfectoral, on a spécifié un certain nombre de variables constituant des attributs de capital social : origine sociale définie par la profession du père, passage par une voire deux grandes écoles, profession du conjoint, nature des relations familiales à l'intérieur ou à l'extérieur du corps. On peut ainsi établir une échelle d'attributs qui va de 0 à 4.

Comme on peut le voir sur le tableau ci-dessous, le nombre d'attributs de capital social a sensiblement baissé après la seconde guerre mondiale. Près de la moitié de préfets de la Quatrième République n'ont aucun attribut de capital social contre 27% de ceux qui étaient en poste sous la Troisième République. Le calcul doit cependant être amendé pour la Cinquième République en neutralisant le passage par l'ENA, que l'on ne peut retenir comme attribut de capital social puisqu'il conditionne alors une grande partie de l'accès au corps préfectoral. Les résultats sont alors très sensiblement équivalents à ceux que l'on trouve pour la Quatrième République et l'on ne peut pas conclure à une accumulation particulière de capital social par les préfets de la Cinquième République.

**Tableau 16 – Les attributs de capital social par régime (%)**

|   | Gambetta | Thiers | Ordre moral | Ille Rép. | Vichy | Gvt Provisoire | IVe Rép. | Ve Rép. |
|---|----------|--------|-------------|-----------|-------|----------------|----------|---------|
| 0 | 29,8     | 18,7   | 14          | 27,2      | 37    | 42             | 44,2     | 41,5    |
| 1 | 42,6     | 34,8   | 29          | 41        | 43,7  | 39             | 36,6     | 40,8    |
| 2 | 19       | 31     | 36,8        | 23,4      | 15,7  | 15,3           | 15,8     | 15,2    |
| 3 | 7,8      | 13,5   | 15,8        | 7,7       | 3     | 3,2            | 2,6      | 2,3     |
| 4 | 0,7      | 1,9    | 4,4         | 0,7       | 0,4   | 0,4            | 0,7      | 0,1     |

## 2. La carrière

Le destin professionnel des préfets dépend étroitement des conditions politiques. Il faut cependant prendre la mesure de la progressive institutionnalisation du corps et du travail systématique qu'a effectué l'Association du corps préfectoral, depuis les années de l'entre-deux guerres, pour défendre l'idée d'un statut et d'une véritable carrière. La situation du corps préfectoral n'est pas celle du Conseil d'Etat ou de la Cour des Comptes et son histoire est celle d'une longue recherche de la professionnalisation contre une emprise trop forte du politique. Il convient donc de s'interroger sur la nature et la longueur des carrières dans le corps préfectoral. Existe-t-il un cursus classique ou bien les carrières sont-elles entièrement dépendantes des conditions politiques du moment ?

### 2.1 La politique des nominations et le renouvellement du corps

La nomination des préfets a connu des variations d'ampleur très inégale. Les changements de régime peuvent se traduire par des vagues massives de nominations. C'est notamment le cas du Gouvernement de la Défense nationale qui nomme en quelques semaines 130 préfets, suivi cinq mois plus tard par le gouvernement de Thiers qui nomme 111 préfets. Le gouvernement d'Ordre moral nomme 40 préfets et en révoque 36. Un quatrième bouleversement intervient en moins de dix ans avec le gouvernement du Seize-Mai, lorsque Mac-Mahon fait nommer 73 préfets en 1877 et en révoque 83. Il faut ensuite attendre la seconde guerre mondiale pour que des transformations aussi rapides du corps prennent place. En 1940-41, le gouvernement de Vichy procède à 82 nominations et utilise abondamment la loi du 17 juillet 1940 pour écarter tous les indésirables que l'on révoque, que l'on place à la retraite d'office ou, au mieux, à la tête d'établissements hospitaliers. En 1944, le corps est entièrement renouvelé par les 158 nominations et les 72 révocations et mises à la retraite d'office prononcées jusqu'en 1945 par le Gouvernement provisoire.

Comparée à ces périodes de transformations brutales, la Troisième République paraît un havre de paix. Son installation définitive avec la victoire des Républicains aux élections de 1879 ne se traduit que par des changements limités (25 nominations en 1879 suivies de 24 en 1880). Les péripéties politiques de ce régime jusqu'à la première guerre mondiale ne produisent pas un brassage permanent du personnel préfectoral : une dizaine de préfets sont nommés lors du virage conservateur de 1893, moins d'une dizaine après les élections de 1902 et l'arrivée au pouvoir du bloc des Gauches. Les lendemains de la guerre verront s'accroître le rythme des nominations, dues aux disparitions des membres du corps durant le conflit, mais aussi à la volonté de renouveler l'appareil d'Etat et de le renforcer face aux graves conflits sociaux qui agitent le pays. Entre 1918 et 1920, 61 nouveaux préfets sont ainsi nommés. On peut penser que le renouvellement de la population des préfets (qui dépend aussi, naturellement, de la pyramide des âges et des départs en retraite) suit davantage les périodes de tension sociale que les périodes de changements politiques. C'est ainsi que le succès du Cartel des Gauches ne se traduit pas par des changements brutaux (16 nominations en 1924, 13 en 1925), de même que l'arrivée au pouvoir du Front populaire (21 nominations en 1936). La modération dont le

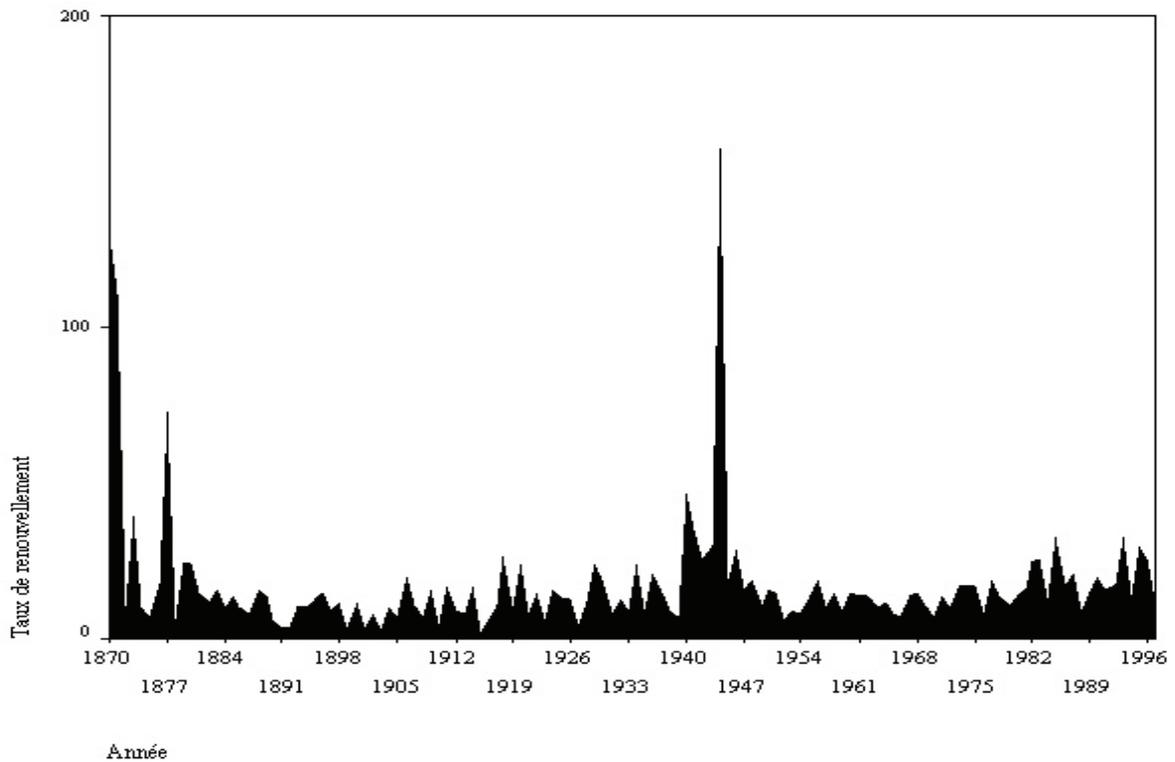
gouvernement du Front populaire a fait preuve a parfois été expliquée par le fait que le directeur de cabinet de Roger Salengro, Roger Verlomme, était lui-même l'ancien préfet des Landes et de l'Ariège et qu'il avait ensuite occupé le poste stratégique de directeur du personnel au ministère de l'Intérieur. En revanche, 24 préfets auront été nommés deux ans plus tôt, en 1934, alors que se succèdent des manifestations tournant à l'émeute.

La Quatrième République entérine l'institutionnalisation du corps amorcée sous la Troisième, une fois passée l'épreuve de la guerre. De fait, de 1953 à 1973, aucun gouvernement ne nomme plus de 15 préfets dans une année.

Les débuts de la Cinquième République sont marqués par un nombre très bas de nouvelles nominations : 9 en 1959 puis 15 en 1960. En revanche, le nombre de nominations s'accroît lorsque Valéry Giscard d'Estaing devient Président : 34 dans les deux années qui suivent son élection. Les changements opérés par l'alternance de 1981 s'étalent dans le temps et ne se traduisent pas par une vague brutale de nominations bien que leur nombre rejoigne dès lors les niveaux atteints sous la Troisième République. Les gouvernements successifs de Pierre Mauroy procèdent ainsi à 67 nominations de 1981 à 1983. Les alternances ultérieures se traduiront par des vagues de nominations équivalentes sur des périodes de temps plus courtes : 33 en 1993, 30 en 1995. On observe alors des pics annuels de nominations inconnus depuis la fin de la guerre. Les années quatre-vingt marquent bien une rupture dans les pratiques de la Cinquième République, la pression du politique se faisant plus forte sur le corps préfectoral.

Pour mieux apprécier les variations dans le renouvellement de la population préfectorale, on peut mesurer l'amplitude des mouvements opérés tous les ans, c'est-à-dire l'effet cumulé du nombre de sorties du corps et du nombre de nominations. Cet effet est présenté au tableau 17 sur la base d'un indicateur numérique. On peut ainsi remarquer que le corps préfectoral a subi deux véritables traumatismes par le changement presque total de ses membres en 1870-71 et en 1944-45 et deux secousses de moindre importance en 1876-77 ainsi qu'en 1940. On voit bien, de même, que la période des années quatre-vingt n'a rien de comparable avec les premières années de la Cinquième République. On pourra, bien entendu, faire valoir que le nombre des retraites a pu augmenter, mais celles-ci ne sont pas toutes volontaires puisque le départ à la retraite d'office est prononcé si aucune affectation n'a été donnée après cinq ans de disponibilité dans l'intérêt du service.

Tableau 17 – L'amplitude des mouvements d'entrée et de sortie des fonctions préfectorales



Le renouvellement du corps peut être également mesuré par la proportion de préfets qui servent différents régimes politiques. Au-delà des nominations sur courte période, il faut en effet connaître les flux préfectoraux : à quel point un régime politique hérite-t-il des préfets de son prédécesseur ?

Les prolégomènes de la Troisième République sont marqués par des ruptures assez franches. On ne trouve en effet que 29 préfets du gouvernement de la Défense nationale allant servir le gouvernement de Thiers. Plus curieusement, 10 préfets de Gambetta seulement iront servir la Troisième République après 1879, alors que moins de dix années se sont écoulées entre les deux régimes qui se répondaient sur le plan politique. En revanche, les gouvernements conservateurs héritent assez bien les uns des autres. C'est ainsi que 54 préfets de Thiers se retrouvent au service du gouvernement d'Ordre moral et que 31 préfets serviront le gouvernement de Thiers, l'Ordre moral puis la Troisième République. Du reste, celle-ci hérite de 74 préfets de l'Ordre moral, ce qui éclaire l'ambiguïté d'un régime qui n'a pas toujours brillé par sa tolérance.

Si le régime de Vichy hérite assez largement de la Troisième République, les préfets qui l'auront servi ne passeront que dans des proportions très faibles au service du Gouvernement provisoire puis de la Quatrième République. On trouve en effet 71 préfets de la Troisième République sous le régime de Vichy alors que 20 préfets seulement passent du service de la Troisième République à celui du Gouvernement provisoire sans servir l'Etat français<sup>11</sup>. La rupture est néanmoins très nette après la guerre puisque l'on ne dénombre que 28 préfets ayant

<sup>11</sup>. Il faut clairement préciser ici que l'expression "servir le régime de Vichy" implique seulement le fait d'occuper un poste de préfet durant cette période et n'indique pas le degré d'adhésion ou de rejet de la politique menée par ce régime. Une autre précision tient à ce que les dénombrements portent exclusivement sur les préfets et non, bien entendu, sur les autres membres du corps préfectoral.

servi à la fois le régime de Vichy, le Gouvernement provisoire puis la Quatrième République. Huit préfets serviront les quatre régimes qui se succèdent de 1940 à 1959, six d'entre eux ayant fait de la Résistance ou ayant été l'objet de diverses mesures de rétorsion, notamment sur la base de la loi du 17 juillet 1940.

Le personnel issu de la Libération se retrouve assez largement dans les régimes suivants. En effet, 143 préfets servent à la fois le Gouvernement provisoire puis la Quatrième République et 44 feront leur carrière du Gouvernement provisoire jusqu'à la Cinquième République. Celle-ci hérite assez largement du régime qui la précède puisque 158 préfets auront servi et la Quatrième et la Cinquième République.

## 2.2 Les origines professionnelles des préfets

Le degré de cohésion du corps a évolué dans le temps. Jusqu'aux gouvernements de l'Ordre moral et surtout de la Troisième République, le pouvoir ne choisit pas souvent ses préfets parmi les sous-préfets ou, d'une manière générale, parmi les membres de la carrière préfectorale au sens large, qui inclut, outre les sous-préfets, les conseillers de préfectures et les chefs de cabinets. L'idée d'une véritable carrière organisée est donc relativement récente même si l'on peut en trouver les prémices sous le Second Empire. Néanmoins, on peut soutenir que jusqu'en 1876 les préfets constituent seulement un groupe de hauts fonctionnaires au service de l'Etat sans que leur situation professionnelle soit véritablement institutionnalisée bien que leur statut social au sein de la société locale soit déjà établi. Cette situation pousse l'Association de l'administration préfectorale à réclamer avec insistance à partir des années 1920 la création d'un statut qui ne sera défini qu'avec le décret du 19 juin 1950. C'est dire que la reconnaissance officielle du corps est très tardive et s'appuie sur l'évolution des pratiques. L'expression "corps préfectoral" n'apparaît du reste qu'en 1927 dans le bulletin de l'Association.

La comparaison des divers régimes montre en effet que les préfets sont issus de la carrière dans des proportions très variables. Le gouvernement de Gambetta est bien entendu marqué par un bouleversement du recrutement, les trois quarts des préfets provenant des milieux judiciaires (il s'agit surtout d'avocats) et des milieux politiques. On remarque néanmoins qu'une partie de ces futurs préfets cumulaient leurs activités d'avocats avec celles de secrétaires personnels de préfets ou de sous-préfets. La proportion des préfets issus de la carrière augmente ensuite régulièrement pour atteindre 90% durant la Troisième République. Par comparaison, le régime de Vichy se situe assez sensiblement en retrait, les préfets étant alors plus souvent choisis dans le milieu des administrations. Un nouveau bouleversement est opéré par le Gouvernement provisoire dont près du tiers des préfets proviennent de la fonction publique sans être entrés dans la carrière préfectorale. L'institutionnalisation du parcours préfectoral ne s'affirme que sous la Quatrième et surtout la Cinquième République. La professionnalisation du corps est acquise par le décret du 29 juillet 1964 disposant que les quatre cinquièmes des préfets doivent être nommés parmi les sous-préfets, et cela bien que la nomination relève toujours du pouvoir discrétionnaire. On observe cependant sous la Cinquième République que la proportion de préfets issus des cabinets ministériels sans avoir fait carrière dans le corps au préalable est en augmentation. Le tableau 18 présente ces variations en distinguant les préfets issus de la carrière, c'est-à-dire ayant été au moins une fois sous-préfet ou conseiller de préfecture ou chef de cabinet avant leur nomination, et tous ceux qui proviennent d'autres horizons (l'origine étant alors mesurée par la dernière fonction assurée avant la nomination comme préfet).

**Tableau 18 – Origine professionnelle des préfets par régime (%)**

|                                 | Gambetta | Thiers | Ordre moral | Ille Rép. | Vichy | Gvt Provisoire | IVe Rép. | Ve Rép. |
|---------------------------------|----------|--------|-------------|-----------|-------|----------------|----------|---------|
| Issus de la carrière            | 20,6     | 40,9   | 65,8        | 90,5      | 82,5  | 58,5           | 79,9     | 84,9    |
| Non issus de la carrière dont : |          |        |             |           |       |                |          |         |
| Poste administratif             | 8,5      | 13,6   | 9,6         | 3,1       | 10,9  | 27,8           | 14,9     | 9,3     |
| Cabinets ministériels           | -        | 0,6    | -           | 0,5       | 3,5   | 2,4            | 3,3      | 5,2     |
| Secteur privé                   | 43,3     | 18,2   | 8,8         | 3,1       | 0,4   | 6,9            | 1,3      | 0,1     |
| Milieu politique                | 27,7     | 26,6   | 15,8        | 2,8       | 2,6   | 4,4            | 0,7      | 0,4     |

L'origine professionnelle ne donne cependant pas toujours une information précise sur la nature du dernier emploi occupé avant la nomination. Un certain nombre de préfets, issus de la carrière, sont néanmoins passés par des cabinets ministériels ou le milieu politique. L'étude de l'origine professionnelle doit donc être complétée par celle du milieu dans lequel les gouvernements vont aller chercher leurs préfets. Les profils des recrutements sont alors modifiés puisque l'on prend en considération la mobilité plus ou moins grande des préfets.

Le milieu d'extraction est alors clairement celui du privé ou de la politique jusqu'à la Troisième République. Ce secteur privé est surtout composé de journalistes ou d'avocats durant le gouvernement de la Défense nationale ou celui de Thiers. Le monde de la politique fournit des élus locaux mais aussi des élus nationaux (3 députés sous Gambetta, 5 sous Thiers). La différence entre le gouvernement de Gambetta et le Second Empire est très claire, puisque parmi les préfets nommés avant 1870, près de 46% d'entre eux proviennent du corps. Il faut attendre la Troisième République pour que s'amorce l'institutionnalisation du corps. On voit alors apparaître des recrutements opérés dans les cabinets ministériels, mais il s'agit surtout de sous-préfets chefs ou chefs-adjoints de cabinet au ministère de l'Intérieur. Seuls 8 préfets proviennent directement de l'Elysée ou des services de la présidence du Conseil. A partir du régime de Vichy, puis sous les régimes suivants, les gouvernements vont chercher entre le cinquième et le tiers de leurs préfets dans les titulaires de postes administratifs, et très généralement au sein des administrations centrales. Le régime de Vichy est assez éclectique dans son choix et puise autant dans les rangs des directeurs d'administration centrale (8 au total) que chez les directeurs de services extérieurs (6), les militaires ou l'administration coloniale (9 dans chaque cas). La diversification est beaucoup plus grande encore à la Libération, car le Gouvernement provisoire travaille dans l'urgence et sélectionne ses préfets en fonction de leur participation à la Résistance. Si l'on trouve 11 directeurs d'administration centrale et 10 directeurs de services extérieurs, on va également chercher à un niveau beaucoup plus modeste 5 employés de préfecture, 7 rédacteurs de ministère, 14 professeurs de l'enseignement secondaire. La Quatrième et la Cinquième République se caractérisent nettement par la propension des gouvernements à puiser directement leurs préfets dans les rangs des cabinets ministériels.

**Tableau 19 – Poste occupé avant la nomination, par grande catégorie (%)**

|                       | Gambetta | Thiers | Ordre moral | Ille Rép. | Vichy | Gvt Provisoire | IVe Rép. | Ve Rép. |
|-----------------------|----------|--------|-------------|-----------|-------|----------------|----------|---------|
| Corps préfectoral     | 17       | 36,4   | 60,5        | 77        | 63,3  | 41,1           | 54,5     | 55,7    |
| Administrations       | 8,5      | 16,2   | 12,3        | 9,4       | 20,1  | 37,1           | 24,4     | 23,4    |
| Cabinets ministériels | -        | 0,6    | 0,9         | 5,9       | 13,1  | 9,3            | 18,5     | 19,7    |
| Secteur privé         | 44,7     | 19,5   | 9,6         | 3,6       | 0,9   | 7,7            | 1,7      | 0,3     |
| Milieu politique      | 29,8     | 27,3   | 16,7        | 4,1       | 2,6   | 4,8            | 1        | 0,9     |

Les structures statistiques apparemment identiques de la Quatrième et de la Cinquième République recouvrent néanmoins des différences assez marquées. Dans la population des préfets nommés parmi les titulaires de postes administratifs, on trouve une plus grande proportion de directeurs d'administration centrale sous la Cinquième République que sous la Quatrième (6,8% contre 4,3%). Les administrations d'état-major fournissent également un plus grand nombre de préfets : 1,2% des préfets de la Cinquième République étaient avant leur nomination employés par les services de la Ville de Paris ou de l'Île-de-France, contre 0,3% pour la Quatrième République; de même, 15 préfets, soit 1,9% des nominations, proviennent directement des services du Premier Ministre (Secrétariat général du gouvernement, SGCI, services des comités interministériels) contre 0,3% sous la Quatrième République. En revanche, la proportion de directeurs de services extérieurs décroît, passant de 2% des nominations à 0,6%. La différence la plus marquée dans les recrutements opérés au sein des cabinets ministériels provient de la proportion des préfets directement issus des entourages de Matignon ou de l'Élysée. Alors que cette proportion n'est que de 1% des nominations opérées sous la Quatrième République, elle passe à 6,7% sous la Cinquième République et concerne 52 préfets.

La seconde guerre mondiale constitue donc une fois de plus une période charnière : les futurs préfets, qu'ils appartiennent ou non au corps, sont de plus en plus des membres du système politico-administratif, ce qui dénote aussi le degré de diffusion des membres du corps préfectoral au sein du système administratif. Symétriquement, les arrivées directes en provenance du secteur privé ou du milieu politique ne cessent de se tarir. On assiste donc bien dans le même temps à une intégration progressive du système politico-administratif et à sa différenciation du milieu politique proprement dit.

Une troisième analyse doit être menée pour apprécier l'homogénéisation du corps. Il convient en effet de savoir si les futurs préfets, une fois entrés dans la carrière préfectorale, vont faire des passages dans les cabinets ministériels *avant* d'être nommés préfets. En d'autres termes, les carrières sont-elles purement administratives et s'insèrent-elles dans le même milieu professionnel ou bien conduisent-elles à participer aux entourages politiques ?

Avant la Troisième République, les membres du corps préfectoral ne passent que très rarement par les cabinets avant d'être nommés préfets. L'accès aux fonctions préfectorales et la participation aux cabinets ministériels relèvent de réseaux de recrutement radicalement différents. Le phénomène n'apparaît qu'après 1876. Un peu moins de 14% des préfets de la Troisième République sont passés par un cabinet ministériel (quelle que soit la fonction exercée) mais, très généralement, cette expérience est unique car 3% seulement d'entre eux font deux passages ou plus dans les cabinets ministériels. Cette proportion grimpe

sensiblement sous Vichy puisque la proportion des préfets ayant une expérience en cabinet passe alors à 23%. Ce chiffre baisse un peu à la Libération (18%) pour remonter très fortement sous la Quatrième République (27%) et surtout la Cinquième République dont le tiers des préfets a pu avoir une expérience professionnelle dans un cabinet ministériel. La différence avec la Troisième République réside également dans le fait que la proportion de préfets étant passés deux fois ou plus dans un cabinet ministériel augmente très sensiblement : 9% sous la Quatrième République puis 14,5% sous la Cinquième.

## 2.3 L'entrée dans le corps

L'examen des professions non pas avant l'accès aux fonctions préfectorales mais avant l'entrée dans le corps, comme chef de cabinet ou sous-préfet, permet de mesurer l'ouverture du corps ou, au contraire, sa fermeture aux autres milieux administratifs. Jusque dans les années de l'Ordre moral, le nombre de personnes qui entrent dans la carrière préfectorale sans avoir au préalable de profession reste très bas. Sous Gambetta, seulement 3,5% des préfets ont commencé directement leur vie professionnelle dans la carrière préfectorale et ce chiffre ne monte qu'à 6,5% pour le gouvernement de Thiers. A partir de l'Ordre moral, cette proportion passe à 13% et ne varie presque plus jusqu'en 1947. La création de l'ENA fait qu'une proportion plus importante d'étudiants entrent alors dans la carrière préfectorale : ils comptent pour plus de 14% des entrées sous la Quatrième République et 23,4% sous la Cinquième.

**Tableau 20 – Activité professionnelle avant l'entrée dans le corps (%)**

|                                 | Gambetta | Thiers | Ordre moral | IIe Rép. | Vichy | Gvt Provisoire | IVe Rép. | Ve Rép. |
|---------------------------------|----------|--------|-------------|----------|-------|----------------|----------|---------|
| Rien                            | 3,5      | 6,5    | 13,2        | 12       | 12,7  | 11,7           | 14,2     | 23,4    |
| Emploi adm.                     | 5,7      | 18,2   | 26,3        | 28,6     | 39,7  | 38,7           | 46,2     | 44,3    |
| Militaire                       | -        | 3,2    | 3,5         | 1        | 6,1   | 1,6            | 1,3      | 2,8     |
| Enseignant <sup>12</sup>        | 2,8      | 1,9    | 0,9         | 1,1      | -     | 7,7            | 4,6      | 2,3     |
| Adm. Coloniale                  | 2,8      | 2,6    | 0,9         | 3,4      | 6,6   | 7,7            | 9,2      | 9,3     |
| Autre secteur pub <sup>13</sup> | 1,4      | 0,6    | -           | 0,4      | 1,3   | 3,6            | 1,7      | 1,9     |
| Grands corps                    | 1,4      | 2,6    | 7           | 1,3      | 1,7   | 1,6            | 0,3      | 0,3     |
| Adm. d'état-major <sup>14</sup> | 0,7      | 0,6    | 0,9         | 0,3      | 0,9   | -              | 0,7      | 1,4     |
| Cabinet                         | 0,7      | 3,9    | 6,1         | 12,3     | 10,9  | 10,5           | 12,2     | 10,9    |
| Politique                       | 22,7     | 20,1   | 12,3        | 6,1      | 3,9   | 3,2            | 1        | 0,4     |
| Secteur privé                   | 58,2     | 39,6   | 28,9        | 33,5     | 16,2  | 13,7           | 8,6      | 2,9     |

La progression très régulière de la proportion de futurs préfets occupant des emplois administratifs comme la diminution symétrique de ceux qui proviennent des milieux politiques montrent clairement l'institutionnalisation du corps au sein du système politico-administratif. Un autre indicateur en est également fourni par la diminution très régulière de la

<sup>12</sup> Enseignants du second degré et enseignants universitaires.

<sup>13</sup> Inclut les entreprises et les établissements publics.

<sup>14</sup> Les administrations d'état-major regroupent les services du Premier ministre (SGG, SGCI, Commissariat général du Plan, etc.) ainsi que les services de la ville de Paris ou la préfecture de la Seine.

proportion de futurs préfets provenant du secteur privé au sens large qui inclut ici autant les salariés d'entreprises que les membres des professions libérales. En revanche, la diversité des provenances professionnelles, qui ne se dément pas sous la Quatrième et la Cinquième République malgré la création de l'ENA, caractérise le corps préfectoral par rapport aux autres grands corps.

Si l'on n'observe que les trajectoires purement administratives, on peut s'interroger sur le point de savoir si les fonctionnaires des ministères<sup>15</sup> ou les employés des préfectures<sup>16</sup> entrent dans le corps. Si l'on ne compte que 2 fonctionnaires des ministères sous le gouvernement de Gambetta et 6 sous le gouvernement de Thiers, l'interaction entre le corps et le milieu ministériel s'intensifie à partir de l'Ordre moral puisque 10% des préfets proviennent de ce dernier. Ce chiffre passe à 7,5% sous la Troisième République puis à 11% sous Vichy pour se stabiliser autour de 15% à partir de 1946 jusqu'à la Cinquième République où il atteint 22%, ce qui s'explique par le passage ou l'intégration dans le corps des administrateurs civils. L'apport des administrations, et notamment des administrations centrales, reste donc relativement faible et assez concentré, les fonctionnaires provenant souvent du ministère de l'Intérieur. Certains services sont même très souvent fournisseurs de futurs préfets : c'est en particulier le cas de la Direction générale des services d'Alsace et Lorraine entre les deux guerres.

En revanche, les anciens employés de préfecture accèdent en assez grand nombre au corps. Déjà, sous l'Ordre moral, ils représentent plus de 11% des préfets. Sous la Troisième République, la proportion passe à 17,6%, ce qui concerne 165 préfets, puis à 22,7% sous Vichy. A la Libération, le chiffre redescend à 15% mais remonte sous la Quatrième République à 25%. Sous la Cinquième, il n'est plus que de l'ordre de 16%. S'il existe une rupture entre le corps préfectoral et les fonctionnaires des préfectures, celle-ci s'affirme donc surtout sous la Cinquième République. Il demeure néanmoins que l'exercice de la fonction préfectorale n'a jamais été conçu comme la poursuite d'une carrière menée au sein des préfectures et commencée au rang de rédacteur ou de secrétaire de préfet. Jusque sous la Troisième République, les préfets sont les représentants d'une élite sociopolitique et proviennent très souvent des milieux notabiliaires sans carrière administrative préalable. A partir de la Libération, les préfets deviennent les représentants de l'élite politico-administrative quoique ce changement de structure s'amorce déjà clairement durant le régime de Vichy.

## 2.4 L'âge d'entrée en fonction

Peut-on trouver dans l'âge d'accès aux fonctions de préfet les preuves d'une homogénéisation progressive du corps ? L'âge moyen pour l'ensemble de la population est de 45,7 ans, le point médian se situant à 45 ans. L'âge d'accès diminue régulièrement du gouvernement de Gambetta jusqu'à l'Ordre moral pour s'élever à nouveau à partir de la Troisième République et se stabiliser avant de grimper sous la Cinquième République jusqu'à plus de 47 ans de moyenne. Aucun préfet en dessous de 28 ans ne sera plus nommé après la Libération. La présence d'un âge maximum parfois très élevé (76 ans pour Taillandier, fonctionnaire des PTT à la retraite nommé préfet de la Haute-Marne par intérim en novembre 1940) est généralement liée à des périodes troublées où certains préfets sont nommés pour les besoins de la cause, parfois pour quelques mois, voire quelques semaines. On peut remarquer par ailleurs que l'écart-type, qui

<sup>15</sup>. On a pris en considération les divers fonctionnaires des ministères, qu'ils soient surnuméraires, expéditionnaires, commis, attachés, rédacteurs, administrateurs civils, chefs de bureau, chefs de service ou directeurs.

<sup>16</sup>. Dans cette catégorie, on fait figurer les rédacteurs de préfecture, les attachés ou les chargés de mission au cabinet du préfet, les chefs de bureau ou de services préfectoraux, les chefs de secrétariat des préfets et les chefs adjoints de cabinet.

mesure la dispersion statistique par rapport à la moyenne, diminue régulièrement de Gambetta jusqu'à la Troisième République. Le corps est le plus homogène du point de vue de l'âge d'accès à la fonction préfectorale sous la Quatrième République.

La réponse à la question de l'homogénéisation doit donc être nuancée : il est clair que la physionomie du corps dépend étroitement des conditions historiques mais il apparaît également que son inscription dans l'ordre institutionnel défini par le système politico-administratif après la guerre implique une "normalisation" des carrières préfectorales sur les carrières que l'on peut trouver par ailleurs dans la haute fonction publique.

**Tableau 21 – L'âge d'entrée en fonction des préfets**

|            | Gambetta | Thiers | Ordre moral | Ille Rép. | Vichy | Gvt Provisoire | IVe Rép. | Ve Rép. |
|------------|----------|--------|-------------|-----------|-------|----------------|----------|---------|
| Maximum    | 72       | 70     | 66          | 64        | 76    | 71             | 62       | 66      |
| Minimum    | 26       | 25     | 30          | 25        | 31    | 28             | 28       | 28      |
| Moyenne    | 45,9     | 43,7   | 41,6        | 43,6      | 44,7  | 44,2           | 43       | 47,7    |
| Ecart-type | 10,8     | 9,9    | 7,2         | 6,7       | 6,7   | 8,2            | 6,3      | 6,9     |

## 2.5 Les étapes de la carrière

Sur l'ensemble de la période, les préfets sont restés en moyenne 21 ans dans le corps préfectoral, avec un minimum de 0 (l'arrivée et le départ se faisant la même année) et un maximum de 48 ans<sup>17</sup>. Comme le montre le tableau 22 ci-dessous, les carrières dans le corps préfectoral subissent deux changements importants, qui vont tous deux dans le sens d'une plus grande institutionnalisation, juste après la Troisième République, lorsque le point médian de durée dans le corps passe de moins de 10 ans à plus de 20 ans, et à partir de la Quatrième République lorsque ce point médian passe à 30 ans. Les variations de l'écart-type montrent également une homogénéité du corps plus importante après 1947 qui rejoint celle de la Troisième République.

**Tableau 22 – La durée des fonctions dans le corps préfectoral (années)**

|              | Sur toute la période | Gambetta | Thiers | Ordre moral | Ille Rép. | Vichy | Gvt Provisoire | IVe Rép. | Ve Rép. |
|--------------|----------------------|----------|--------|-------------|-----------|-------|----------------|----------|---------|
| Maximum      | 48                   | 29       | 43     | 34          | 48        | 45    | 45             | 45       | 45      |
| Minimum      | 0                    | 0        | 0      | 0           | 0         | 0     | 0              | 1        | 0       |
| Point médian | 23                   | 1        | 8      | 9           | 24        | 23    | 20             | 29       | 30      |
| Ecart-type   | 12,1                 | 8,2      | 10,3   | 8,9         | 9,8       | 11,5  | 13,3           | 9,8      | 10,9    |

Sur l'ensemble de la période, à peu près un cinquième des préfets (21%) font l'objet d'une entrée dans le corps préfectoral de nature politique (qu'il s'agisse d'être nommé directement préfet ou sur des emplois préfectoraux particuliers comme ceux, par exemple, d'administrateur de territoires occupés) alors qu'un tiers d'entre eux entrent comme chefs de

<sup>17</sup>. Ces calculs sont bien entendu établis sur la base des préfets ayant effectivement quitté le corps au 31 décembre 1997 et ne prennent pas en considération les 164 préfets en fonction sous différentes positions à cette date.

cabinet, un peu moins d'un tiers (29%) comme sous-préfets. En revanche, les préfets sont relativement peu nombreux à commencer leur carrière comme conseillers de préfecture (9%) ou comme secrétaire général (7%).

La comparaison par régime politique montre que l'institutionnalisation des carrières préfectorales s'opère sous la Troisième République, institutionnalisation qui n'est pas remise en cause du reste par Vichy, la grande majorité des préfets provenant des rangs des sous-préfets et des chefs de cabinet. On observe également que la proportion d'entrées directes au rang de préfet, sur la base de considérations politiques, baisse régulièrement du gouvernement de Gambetta à la Cinquième République, la seule exception étant offerte par le Gouvernement provisoire. Le nombre d'entrées "politiques" est en retrait sensible sous la Cinquième République à un niveau presque équivalent à celui de la Troisième République.

**Tableau 23 - La première étape de la carrière préfectorale (%)**

|                          | Gambetta | Thiers | Ordre moral | IIIe Rép. | Vichy | Gvt Provisoire | IVe Rép. | Ve Rép. |
|--------------------------|----------|--------|-------------|-----------|-------|----------------|----------|---------|
| Sous-préfet              | 5,7      | 9,7    | 21,9        | 30,4      | 19,2  | 12,9           | 22       | 38,4    |
| Chef de cabinet          | 0,7      | 5,2    | 5,3         | 32,4      | 43,9  | 33,9           | 44,9     | 42      |
| Secrétaire général       | 6,4      | 5,8    | 9,6         | 10,2      | 5,2   | 6,9            | 9,9      | 4,9     |
| Conseiller de préfecture | 7        | 20,6   | 28,9        | 17        | 8,7   | 3,2            | 3        | 0,3     |
| Nomination politique     | 80       | 58,7   | 34,2        | 10        | 17,5  | 43             | 20       | 14,3    |

C'est également sous la Troisième République que la mobilité géographique est systématisée. Par rapport aux régimes précédents, le nombre de postes territoriaux s'accroît sensiblement, le point médian passant de 5 sous l'Ordre moral à 7 pour l'ensemble de la Troisième République<sup>18</sup>. Si l'on écarte la période bouleversée de la Libération, il apparaît que ce niveau de mobilité géographique est maintenu après la guerre. Néanmoins, l'écart-type mesurant le degré de variation par rapport à la moyenne augmente sensiblement, ce qui traduit la différenciation interne des carrières, certains préfets accumulant les expériences territoriales avant et après leur nomination alors que d'autres sont beaucoup moins mobiles et poursuivent des carrières plus politiques.

<sup>18</sup>. Pour ce calcul, on a retenu les seuls postes territoriaux véritables, ce qui exclut par conséquent les nominations pour ordre ou les nominations qui ne sont pas suivies d'installation. De même, le calcul repose sur le changement de département ou de localisation (lorsque des fonctions ont été exercées par exemple dans les circonscriptions administratives spéciales créées dans les zones occupées après les deux guerres mondiales) et non pas sur le fait d'avoir changé de fonction (par exemple passer de sous-préfet à secrétaire général) dans le même département.

**Tableau 24 – Le nombre de postes territoriaux différents occupés durant la carrière dans le corps préfectoral (postes)**

|              | Sur toute la période | Gambetta | Thiers | Ordre moral | Ille Rép. | Vichy | Gvt Provisoire | IVe Rép. | Ve Rép. |
|--------------|----------------------|----------|--------|-------------|-----------|-------|----------------|----------|---------|
| Maximum      | 18                   | 11       | 13     | 12          | 17        | 17    | 18             | 18       | 18      |
| Minimum      | 0                    | 0        | 0      | 1           | 0         | 0     | 0              | 0        | 0       |
| Point médian | 6                    | 1        | 3      | 5           | 7         | 7     | 4              | 7        | 7       |
| Ecart-type   | 3,5                  | 1,5      | 2,6    | 2,8         | 2,9       | 3,9   | 4,2            | 3,9      | 3,5     |

La diversité des carrières au sein du corps préfectoral peut être calculée en fonction du nombre de changements de situation professionnelle sans tenir compte du nombre des affectations géographiques que peut connaître un sous-préfet ou un préfet. Le point médian est de 6, c'est-à-dire que la moitié des préfets de la période ont connu au moins six étapes professionnelles impliquant des responsabilités et des tâches différentes. Les variations sont assez amples car 188 préfets n'ont connu qu'une étape professionnelle et un seul en a connu dix-neuf. Néanmoins, 90% des préfets ne connaissent pas plus de 10 étapes professionnelles durant leur carrière.

Sur le long terme, on voit que le nombre d'étapes professionnelles n'a cessé de croître. En effet, le point médian qui était de l'ordre de 3 avant la Troisième République passe à 6 après la guerre, puis monte à 8 sous la Quatrième République et se stabilise à ce niveau sous la Cinquième. Après la seconde guerre mondiale, les carrières s'allongent mais sont également moins homogènes, comme le montre le niveau croissant de l'écart-type. Les carrières se différencient donc nettement car certains préfets ont des carrières beaucoup plus courtes que d'autres<sup>19</sup>.

**Tableau 25 - Le nombre d'étapes de carrière dans le corps préfectoral par régime (étapes)**

|              | Sur toute la période | Gambetta | Thiers | Ordre moral | Ille Rép. | Vichy | Gvt Provisoire | IVe Rép. | Ve Rép. |
|--------------|----------------------|----------|--------|-------------|-----------|-------|----------------|----------|---------|
| Maximum      | 19                   | 7        | 10     | 10          | 18        | 14    | 18             | 19       | 18      |
| Minimum      | 1                    | 1        | 1      | 1           | 1         | 1     | 1              | 1        | 1       |
| Point médian | 6                    | 1        | 3      | 3           | 5         | 6     | 6              | 8        | 8       |
| Ecart-type   | 3,3                  | 1,5      | 2,2    | 2,2         | 2,4       | 3,2   | 4              | 3,8      | 3,5     |

La comparaison entre les Troisième, Quatrième et Cinquième République montre que la longueur et la diversité des carrières ont varié selon les régimes et les activités occupées avant l'entrée dans le corps préfectoral.

Sous la Troisième République, les carrières sont encore peu structurées. Si l'on observe que les deux tiers des militaires, des membres des autres grands corps ainsi que les personnes provenant des milieux politiques font des carrières préfectorales courtes et peu

<sup>19</sup> Les analyses effectuées sur le personnel de la Cinquième République ne portent que sur les préfets ayant terminé leur carrière afin d'obtenir des résultats homogènes.

diversifiées<sup>20</sup>, ce qui n'est guère surprenant, on remarque en revanche que plus de 70% des enseignants et une proportion équivalente d'administrateurs des colonies font des carrières de longueur moyenne ou longue, ce qui apporte au corps des personnels ayant une certaine expérience administrative. On observe également que les deux tiers des personnes issues des cabinets ministériels font des carrières moyennes ou longues.

A mesure qu'augmente la proportion de personnes entrant dans le corps préfectoral à la suite d'un cursus spécifique, les carrières administratives hétéroclites conduisent à des carrières préfectorales courtes, sauf lorsqu'elles conduisent à passer le concours interne de l'ENA : sous la Quatrième République, ces mêmes enseignants font des carrières préfectorales courtes à concurrence des deux tiers ainsi que 40% des administrateurs des colonies. En revanche, les personnes issues des concours font dans leur quasi-totalité des carrières moyennes ou longues. Ce processus de sédimentation entre deux populations s'épanouit pleinement sous la Cinquième République : alors que 53% des personnes étant entrées par concours font désormais des carrières longues, toutes les autres font des carrières courtes : cela se vérifie autant pour les administrateurs des colonies (43%), pour les personnes issues des administrations d'état-major (plus de 70%) et pour celles qui proviennent des cabinets ministériels (51%) alors que celles-ci faisaient des carrières longues sous la Quatrième République à concurrence de 48%. La création de l'ENA a donc bien eu pour effet de constituer une population de préfets "administratifs" qui se distinguent des préfets "politiques" constituant auparavant la majorité du corps. Le fait que ce phénomène de dichotomisation s'observe surtout sous la Cinquième République est dû pour l'essentiel au temps nécessaire pour que les membres du corps préfectoral deviennent préfets.

Cette organisation du corps préfectoral apparaît très clairement lorsqu'on étudie le nombre d'étapes professionnelles au sein du corps préfectoral intervenant avant la nomination au rang de préfet. On observe tout d'abord que la nomination au rang de préfet intervient beaucoup plus tardivement sous les Quatrième et Cinquième République que sous les régimes précédents, le point médian passant à 4 ou 5 étapes professionnelles contre 3 seulement pour l'ensemble de la Troisième République. Un second indicateur est fourni par l'écart-type qui ne cesse de croître durant ces cent vingt-sept années pour passer progressivement de 0,8 à 3. Le tableau 26 ci-dessous montre que les carrières au sein du corps préfectoral sont bien plus longues en moyenne pour accéder au rang de préfet après la seconde guerre mondiale. Par ailleurs, le nombre maximum d'étapes professionnelles ne cesse lui aussi de croître pour passer de 4 à 17.

**Tableau 26 – Le nombre d'étapes professionnelles dans le corps préfectoral avant la nomination au rang de préfet (étapes)**

|              | Sur toute la période | Gambetta | Thiers | Ordre moral | Ille Rép. | Vichy | Gvt Provisoire | IVe Rép. | Ve Rép. |
|--------------|----------------------|----------|--------|-------------|-----------|-------|----------------|----------|---------|
| Maximum      | 17                   | 4        | 5      | 6           | 11        | 11    | 12             | 17       | 17      |
| Minimum      | 0                    | 0        | 0      | 0           | 0         | 0     | 0              | 0        | 0       |
| Point médian | 3                    | 0        | 0      | 1           | 3         | 4     | 2              | 4        | 5       |
| Ecart-type   | 2,7                  | 0,8      | 1,2    | 1,7         | 1,9       | 2,5   | 2,9            | 3,1      | 3       |

Les carrières n'ont pas non plus la même vitesse. Les postes occupés sont classés en fonction de l'importance démographique des départements ou de contraintes

<sup>20</sup>. La détermination des carrières courtes, moyennes ou longues a été établie selon une grille variable pour chaque régime selon la partition des étapes de carrière en trois classes égales. Cette partition change puisque le profil des carrières change lui-même comme on peut le voir sur le tableau 25.

particulières, par exemple celles nées de l'occupation des territoires. La promotion des préfets, de la 3<sup>ème</sup> classe à la hors-classe, dépend donc de leur affectation bien que, dans certains cas, la promotion soit accordée à titre personnel sans impliquer un déplacement géographique (notamment lorsqu'ils occupent des emplois de secrétaires généraux à la préfecture de police ou de directeurs de cabinet à la préfecture de la Seine). Si l'on écarte la Cinquième République, qui organise les carrières selon une structure en deux catégories qui ne s'intègre donc pas dans les calculs, on voit que 16% des préfets de 1870 à 1958 atteignent la hors-classe, alors que près d'un tiers restent à la 3<sup>ème</sup> classe (ce qui s'explique par le fait que de nombreux préfets ne connaissent qu'une seule affectation et pour une durée limitée), un quart passant à la seconde classe et un quart à la première. L'organisation des carrières se développe dans le temps et on observe que la proportion de hors-classe qui n'est que de 15% pour la Troisième République passe à 21% pour les préfets de Vichy puis à plus de 37% pour les préfets de la Quatrième République. De même, alors qu'il faut en moyenne 5 ans à un préfet de la Troisième République pour atteindre son grade le plus élevé, il en faut 6,5 à un préfet de la Quatrième République. Ce phénomène répond à la structuration progressive du corps.

## 2.6 La diversité des trajectoires professionnelles

On peut mettre en évidence des trajectoires professionnelles assez typées en fonction des séquences qui organisent la vie professionnelle à l'intérieur mais aussi à l'extérieur du corps préfectoral. Pour ce faire, on a retenu la population des préfets ayant connu au moins trois étapes professionnelles différentes durant leur carrière avant la sortie du corps, ce qui correspond à 95% de tous les préfets en exercice entre 1870 et 1997. Le calcul statistique permet d'isoler des séquences-types que l'on peut ensuite classer par grandes catégories. Par exemple, près du quart des préfets que l'on retient ici ont vécu les trois premières étapes de leur carrière comme chef ou directeur de cabinet puis comme sous-préfet et comme secrétaire général de préfecture et cela dans tous les ordres possibles. L'analyse permet de séparer les séquences-types et de les isoler en cinq groupes : les personnes ayant été nommées tout de suite au rang de préfet sans faire de carrière dans le corps (nominations directes); les personnes ayant suivi une carrière préfectorale classique, carrière qui a pu néanmoins être émaillée d'incidents de carrière (disponibilité, démission, révocation, remplacement lié à l'application de la loi du 17 juillet 1940, mise en expectative à la Libération); les personnes ayant suivi une carrière préfectorale mais ayant aussi occupé des emplois administratifs en dehors du corps préfectoral ou dans l'administration coloniale (carrières mixtes); les personnes ayant été nommées préfets après avoir suivi seulement une ou deux étapes de la carrière préfectorale classique (carrières rapides); les personnes, enfin, ayant mêlé les étapes d'une carrière préfectorale classique à des activités politisées ou politiques, qu'il s'agisse d'occuper un emploi dans un cabinet ministériel (y compris celui de Matignon ou de l'Elysée) ou bien encore de s'être impliqué dans la vie politique comme élu ou comme professionnel (carrières politiques).

**Tableau 27 – Les divers types de carrières (%)**

|                      | Sur toute la période | Gambetta | Thiers | Ordre moral | Ille Rép. | Vichy | Gvt Provisoire | IVe Rép. | Ve Rép. |
|----------------------|----------------------|----------|--------|-------------|-----------|-------|----------------|----------|---------|
| Nominations directes | 16                   | 65       | 50,4   | 26,2        | 7,3       | 15    | 35,6           | 18,7     | 10      |
| Carrières classiques | 39,8                 | 3,2      | 15     | 30          | 46,4      | 44    | 30,2           | 35       | 42      |
| Carrières mixtes     | 11                   | 1,6      | 3,8    | 7,8         | 5         | 8     | 7              | 15,7     | 22      |
| Carrières rapides    | 20,2                 | 19       | 28,6   | 33          | 30,6      | 18    | 9,8            | 12,3     | 8       |
| Carrières politiques | 12,3                 | 11       | 2,3    | 2,9         | 10,6      | 15    | 17,3           | 18,3     | 18      |

La différenciation des trajectoires en profils-types permet d'échapper aux simplifications inhérentes aux analyses reposant sur le jeu d'une seule variable, comme la nature du poste précédent la nomination. On peut en effet déceler des dynamiques à l'œuvre sur plusieurs années et spécifier la nature des relations entre le corps préfectoral et le pouvoir politique. Ces relations vont évoluer et le recours aux préfets s'insère dans des logiques assez différentes.

La première observation tient au fait que plus de la moitié des préfets sur l'ensemble de la période suivent une carrière classique ou une carrière mixte de nature administrative et que cette proportion atteint même 64% sous la Cinquième République. Le recours aux nominations directes au rang de préfet, très fréquentes en début de période sous Gambetta ou Thiers, disparaît presque sous la Troisième République mais aussi sous Vichy, ce qui confirme le fait que les préfets de l'Etat français sont surtout sortis du rang de la carrière préfectorale, bien qu'ils soient plus nombreux à passer par des cabinets ministériels en début de carrière. Un tiers des préfets de la Troisième République ont connu une carrière "rapide", une proportion très importante que l'on ne retrouve plus par la suite. Les séquences les plus fréquentes sont alors constituées par des préfets issus du rang des sous-préfets ou des secrétaires généraux dès la seconde ou la troisième étape de carrière. Ce phénomène traduit une forme de politisation mixte, car les gouvernements successifs cherchent à s'entourer de préfets fidèles tout en allant les chercher au sein du corps, pratique fréquente également sous l'Ordre moral ou le gouvernement de Thiers mais qui disparaît après 1940. On voit apparaître aussi sous la Troisième République une catégorie de carrières presque inconnue jusque là, celles que l'on a appelées les "carrières politiques", qui impliquent un passage très précoce dans la carrière préfectorale par les cabinets ministériels ou les postes électifs. Cette catégorie se stabilise ensuite après la seconde guerre mondiale autour de 18% et vient remplacer la catégorie des "carrières rapides" en très fort déclin.

La Troisième République voit donc se transformer les carrières préfectorales : auparavant, celles-ci s'organisent surtout entre "parachutages" politiques de personnalités au rang de préfet et nominations rapides de sous-préfets ayant quelques années d'ancienneté professionnelle seulement. Les préfets faisant une carrière classique, multipliant les postes territoriaux ou les alternant avec des postes administratifs, ne comptent qu'entre le quart et le tiers du corps. Avec la Troisième République s'impose une forme de politisation mixte qui vient puiser dans les rangs du corps préfectoral. Parallèlement, se développent des carrières préfectorales classiques. Si l'on écarte le cas du Gouvernement provisoire, on voit que les carrières administratives s'imposent après la guerre, le taux encore assez élevé de nominations directes sous la Quatrième République étant dû aux préfets nommés à la Libération et maintenus ensuite en fonction. La politisation "mixte" devient alors structurelle puisqu'elle passe sous la

Quatrième et la Cinquième République par le système des cabinets ministériels. La nature des "carrières politiques" a en effet évolué. Celles-ci n'impliquent jamais le passage par les cabinets ministériels jusqu'à la Troisième République mais comportent en revanche une participation active à la vie électorale, qu'il s'agisse d'un mandat municipal ou national (jusqu'à 11% sous le gouvernement de Gambetta). La tendance s'inverse après 1876 puisque plus de 9% des préfets sont alors membres de cabinets ministériels dès le tout début de leur carrière. Ce chiffre grimpe ensuite à 15% pour Vichy et le Gouvernement provisoire, 18% pour les Quatrième et Cinquième République alors que l'on ne dénombre plus dans le cadre de cette dernière que deux préfets ayant reçu un mandat politique en début de carrière.

L'analyse des entrées dans le corps préfectoral comme celle des débuts de carrière montrent bien que la physionomie du corps évolue constamment. Deux enseignements peuvent être tirés de l'évolution historique du long terme.

D'une part, l'institutionnalisation du corps préfectoral n'est qu'assez récente et date pour l'essentiel de la Quatrième République. La figure du préfet représentant à la fois de l'Etat et d'un corps aux structures fortes n'émerge que dans les années cinquante. Auparavant, le préfet est surtout le représentant du gouvernement et du pouvoir, même sous la Troisième République, comme en témoigne la proportion importante (le tiers) de ceux qui connaissent des carrières menant très rapidement aux "plumes blanches". On peut encore remarquer que près de 8% des préfets de la Troisième République connaissent encore des incidents en début de carrière (démissions, remplacements, etc.) alors que ceux-ci se réduisent à 2% pour la Cinquième République.

Un second enseignement tient au fait que le corps s'adapte aux besoins des divers régimes et de leurs techniques particulières de légitimation. A l'engagement républicain sous Gambetta succède la représentation des élites locales sous Thiers puis l'Ordre moral. L'expérience administrative et la mobilité géographique deviennent des éléments importants de choix sous la Troisième République même si les critères purement partisans constituent toujours un critère concurrent. La présence dans les cabinets ministériels, qui témoigne d'une participation plus poussée aux centres de décision étatiques, s'affirme après la Libération. On est donc loin d'une structure corporative immobile qui s'imposerait aux dirigeants politiques et les contraindrait à entériner des choix collectifs tenant à la nature des carrières.

## 2.7 La fin de carrière

Comment quitte-t-on les fonctions préfectorales ? L'examen des types de sortie confirme les analyses qui précèdent. Jusqu'à la Troisième République, les démissions comme les révocations sont extrêmement nombreuses : on devient préfet pour remplir une mission particulière, puis l'on quitte le corps pour retourner à ses activités d'avocat, à ses affaires privées ou à la vie politique. La période de la Troisième République voit s'opérer un changement important car, si le taux de révocations ou de démissions baisse très sensiblement, le corps préfectoral devient un lieu de passage pour migrer vers d'autres corps de la fonction publique, situation historique particulière que l'on ne retrouve pas avec les régimes suivants. Après les bouleversements dus à la guerre (30% des préfets en poste sous le gouvernement de Vichy sont révoqués), le corps se professionnalise et les démissions comme les révocations disparaissent. On remarque également que le flux en direction des autres corps de la fonction publique n'a rien

de comparable avec celui de la Troisième République. En revanche, l'usage de la disponibilité ou de la position "hors cadre" s'intensifie, notamment sous la Cinquième République.

**Tableau 28 – La sortie des fonctions préfectorales par catégorie (%)**

|              | Sur toute la période | Gambetta | Thiers | Ordre moral | Ille Rép. | Vichy | Gvt Provisoire | IVe Rép. | Ve Rép. |
|--------------|----------------------|----------|--------|-------------|-----------|-------|----------------|----------|---------|
| Retraite     | 42                   | 1,4      | 14,2   | 15          | 37        | 48,5  | 57,3           | 77       | 59      |
| Révocation   | 6,6                  | 14,2     | 12,3   | 17,5        | 5,6       | 30    | 0,8            | -        | -       |
| Démission    | 12                   | 71,6     | 36,8   | 36,8        | 8,9       | 1,7   | 13             | 0,7      | 1       |
| Décès        | 6                    | 4,3      | 7      | 1,8         | 8,6       | 6     | 6              | 4,3      | 2,8     |
| Autre corps  | 16,4                 | 5        | 15,5   | 13,2        | 26        | 9,2   | 11             | 9        | 8,8     |
| Emploi adm.  | 9                    | 3,5      | 5,2    | 4,4         | 7         | 2,2   | 7              | 4        | 16,2    |
| Autre emploi | 8                    | -        | 9      | 11,4        | 7         | 2,2   | 5,2            | 5,3      | 12,3    |

Quelle est la dernière activité professionnelle exercée par les préfets ? Cette question est faussement simple car il faut distinguer, d'une part, la dernière étape de la carrière professionnelle, que les intéressés soient encore ou non membres du corps préfectoral, et, d'autre part, les emplois occupés dans le secteur public ou le secteur privé après la sortie du corps préfectoral qu'il s'agisse d'un départ à la retraite ou de tout autre type de départ (intégration dans un autre corps, démission, révocation, etc.). Les deux grilles de lecture se recouvrent en partie car un certain nombre de préfets terminent notamment leur carrière en étant intégrés dans un autre corps ou en poursuivant les fonctions qu'ils avaient entreprises alors qu'ils étaient "hors cadre" ou en disponibilité. La première grille de lecture permet de spécifier la fin de la carrière préfectorale, ou du moins son issue, la deuxième pouvant être considérée comme spécifiant une seconde carrière.

Dans l'ensemble, près de la moitié des préfets finissent leur carrière comme préfets<sup>21</sup>. Cette proportion s'est néanmoins infléchie entre la Troisième et les Quatrième et Cinquième République. Sur les 617 préfets ayant achevé leur carrière sous la Cinquième République, 162 la terminent comme préfets de département et 45 comme préfets de région. En effet, la physionomie des carrières change après la seconde guerre mondiale. Dès lors, plus du quart des préfets terminent leur carrière dans des emplois administratifs, directions d'administrations centrales, inspections générales, postes diplomatiques (y compris ceux de Ministre d'Etat à Monaco) ou emplois de chargés de mission. On remarque également la croissance forte de la proportion de ceux qui ont un emploi dans une entreprise publique ou privée alors que s'effondre dans le même temps la part de ceux qui se font intégrer dans un autre grand corps (on a retenu sous cette rubrique le Conseil d'Etat, la Cour des Comptes, les Trésoriers-payeurs généraux).

<sup>21</sup>. Plus de 42% des préfets de la Troisième République accèdent à l'honorariat. Cette proportion, maintenue pour le Gouvernement provisoire et la Quatrième République, s'affaïsse naturellement pour les préfets de Vichy (22%).

**Tableau 29 – La dernière activité professionnelle exercée (%)**

|                            | Sur toute la période | Gambetta | Thiers | Ordre moral | Ille Rép. | Vichy | Gvt Provisoire | IVe Rép. | Ve Rép. |
|----------------------------|----------------------|----------|--------|-------------|-----------|-------|----------------|----------|---------|
| Corps préfectoral          | 47,8                 | 23,4     | 46,5   | 57          | 49,3      | 61    | 40,3           | 37,6     | 36,6    |
| Poste adm.                 | 20,6                 | 10       | 15,5   | 12,3        | 20,2      | 18,3  | 30,2           | 28,4     | 26,3    |
| Cabinet                    | 2,9                  | -        | -      | -           | 1,3       | 2,6   | 5,6            | 6,3      | 5,8     |
| Entreprises <sup>22</sup>  | 7,2                  | 2,8      | 6,5    | 8,8         | 2,8       | 6     | 10,5           | 16,2     | 16,5    |
| Politique                  | 7,2                  | 49       | 20,6   | 13,2        | 5         | 1,7   | 4,8            | 3,3      | 4       |
| Grand corps                | 12,8                 | 5        | 8,4    | 6           | 21        | 8,7   | 6,5            | 7        | 10,2    |
| Divers privé <sup>23</sup> | 1,4                  | 10       | 2,6    | 2,6         | 0,4       | 1,3   | 2              | 1,3      | 0,6     |

La nature des emplois occupés après la fin des fonctions préfectorales (c'est-à-dire la seconde carrière) peut être étudiée pour 85% de la population composant l'étude. Environ 15% des cas n'ont pas pu être élucidés (une fois écartés les départs à la retraite et les décès en fonction), des cas qui concernent surtout soit des révocations soit des départs en disponibilité. Il est vraisemblable qu'une grande partie de ces cas pourraient être classés dans la catégorie des "activités privées diverses" mais dans le doute on a préféré les placer en valeurs manquantes.

Comme le montre le tableau 30, la proportion des préfets ayant une activité professionnelle à la fin de leurs fonctions est de 50% en moyenne avec peu de variation sauf pour le gouvernement de la Défense nationale et le gouvernement de Vichy, le premier offrant un passage rapide par des postes préfectoraux débouchant sur des activités politiques, le second étant marqué par les révocations mais aussi tous les départs involontaires à la retraite, ce qui explique aussi le taux important d'anciens préfets de Vichy se reconvertissant dans des entreprises privées (30%), souvent dans l'attente des recours qu'ils avaient pu tenter contre leur éviction auprès des juridictions administratives.

Jusqu'à la Troisième République, les anciens préfets s'orientent surtout vers des activités politiques ou retournent à leurs activités privées lorsqu'ils étaient membres de professions libérales (indiquées à la rubrique "divers privé"). Sous la Troisième République, comme on l'a déjà vu avec la fin de carrière, le corps préfectoral devient un moyen d'accès à d'autres grands corps. Cette situation ne perdure pas après la guerre. Après la Libération, apparaît un véritable blocage des sorties de carrière dû à la titularisation des préfets du Gouvernement provisoire, au retour des préfets d'outre-mer ou des zones occupées et aussi au fait que certains ministères, notamment les Finances, commencent à réduire les postes de débouché, comme celui de TPG. Alors que la proportion de préfets occupant des emplois dans les administrations centrales ou les établissements publics (souvent des établissements hospitaliers) ne varie qu'assez peu de la Troisième à la Cinquième République, on observe en revanche que les départs vers les autres grands corps administratifs sont divisés par deux alors que monte en flèche la proportion de préfets trouvant un emploi dans des entreprises publiques ou privées. La Cinquième République se distingue tout particulièrement des autres régimes républicains par le taux le moins élevé de préfets partant faire de la politique active, mais par le taux le plus élevé de ceux qui

<sup>22</sup>. Entreprises publiques et privées.

<sup>23</sup>. Pour l'essentiel, professions libérales et journalistes.

entrent à la fin de leurs fonctions dans des cabinets ministériels ou des états-majors interministériels.

**Tableau 30 – La nature des activités professionnelles après la sortie des fonctions préfectorales (%)**

|                              | Sur toute la période | Gambetta | Thiers | Ordre moral | Ille Rép. | Vichy | Gvt Provisoire | IVe Rép. | Ve Rép. |
|------------------------------|----------------------|----------|--------|-------------|-----------|-------|----------------|----------|---------|
| Poste adm.                   | 31,8                 | 15       | 27,8   | 28,3        | 36        | 25,8  | 36,5           | 26,7     | 29      |
| Cabinet                      | 3                    | -        | -      | -           | 0,7       | 3     | 2,5            | 0,7      | 8,3     |
| Entreprise                   | 18,2                 | 5,8      | 13,3   | 22,6        | 8,7       | 30,3  | 22,6           | 39,3     | 34      |
| Politique                    | 18                   | 58       | 34,4   | 24,5        | 13,5      | 7,6   | 17,4           | 14,8     | 9,8     |
| Grand corps                  | 24,3                 | 1,7      | 14,4   | 13,2        | 38,6      | 28,8  | 17,4           | 17       | 18      |
| Divers privé                 | 4,6                  | 19,8     | 10     | 11,3        | 2,5       | 4,5   | 3,5            | 1,5      | 0,6     |
| Taux d'activité après départ | 50                   | 85,8     | 58     | 46,5        | 47        | 28,8  | 46,4           | 44,6     | 52,8    |

Le détail des fonctions exercées en sortie de carrière montre que l'accès aux fonctions de direction des ministères, qu'il s'agisse d'être directeur d'administration centrale ou directeur de cabinet, ne s'affirme que sous la Cinquième République. Le débouché vers les Affaires étrangères est relativement restreint. Parmi les autres grands corps administratifs, le débouché le plus fréquent est offert par les emplois de TPG (plus de 6% en moyenne de tous les postes de débouché) suivi par les emplois au Conseil d'Etat en service ordinaire (2,8%) et ceux de la Cour des Comptes (2%). Les emplois politiques sont offerts à égalité par les mandats de député et de sénateur (3,3% en moyenne) et les mandats de maire ou de conseiller général (3,4%).

**Tableau 31 – Les activités professionnelles détaillées à la sortie des fonctions préfectorales (nombre)**

|                     | % sur toute la période | Gambetta | Thiers | Ordre moral | Ille Rép. | Vichy | Gvt Provisoire | IVe Rép. | Ve Rép. |
|---------------------|------------------------|----------|--------|-------------|-----------|-------|----------------|----------|---------|
| Dir. cabinet        | 0,4                    | -        | -      | -           | 1         | 1     | 1              | -        | 6       |
| Dir. adm. centrale  | 1,1                    | -        | 2      | 1           | 11        | -     | 4              | -        | 9       |
| Affaires étrangères | 1,8                    | 2        | 2      | 1           | 25        | 2     | 7              | 6        | 8       |
| Conseil d'Etat (so) | 2,8                    | 1        | 7      | 3           | 46        | 6     | 6              | 5        | 11      |
| Cour des Comptes    | 2,1                    | -        | -      | 1           | 19        | 6     | 8              | 10       | 17      |
| TPG                 | 6,2                    | 1        | 6      | 3           | 103       | 7     | 5              | 7        | 26      |
| Elu national        | 3,3                    | 33       | 9      | 3           | 21        | 3     | 8              | 10       | 13      |
| Elu local           | 3,4                    | 29       | 15     | 7           | 24        | 2     | 10             | 9        | 13      |
| Entreprise privée   | 7,5                    | 7        | 12     | 12          | 36        | 18    | 24             | 51       | 94      |

### 3. Les dynamiques institutionnelles

Les relations entre politique et administration ne se réduisent pas à des contraintes unilatérales. A la "politisation" décrite comme un joug extérieur s'oppose souvent la vision inverse d'une technocratie envahissante et dont l'autonomie ne peut être bridée. Dans un cas comme dans l'autre, on ignore le jeu des facteurs institutionnels : la haute fonction publique s'insère dans des corps et des normes, juridiques ou sociales, qui troublent ou viennent organiser les relations entre administration et politique. Les pratiques débouchent sur la constitution d'un métier et d'une mémoire collective, sur des trajectoires professionnelles qui font office de régulateur. Comme on l'a vu, l'institutionnalisation du corps préfectoral est récente. Elle s'est associée à la montée en puissance de l'ENA puis a été confrontée aux effets de la décentralisation et des alternances.

#### 3.1 L'ENA et la professionnalisation du corps

La création de l'ENA en 1945 a constitué un facteur important dans l'organisation du corps préfectoral bien que le recrutement des chefs de cabinets, première étape dans le corps, fasse l'objet d'un concours spécial parallèle jusqu'en 1964. On peut en effet s'interroger sur le point de savoir si le recrutement par l'ENA modifie le profil du corps et l'institutionnalise au profit d'une certaine démocratisation ou bien s'il alimente au contraire la fermeture sociale du corps, comme on le soutient si souvent lorsqu'il est question de grands corps de l'Etat.

On peut tout d'abord observer que 228 préfets sur les 781 de la Cinquième République sont passés par l'ENA, soit moins du tiers de la population préfectorale depuis 1959. L'ENA fournit néanmoins le plus gros contingent des anciens de grande école puisque arrive en seconde position, mais loin derrière, l'Ecole de la France d'Outre-Mer, avec 57 préfets, suivie par les diverses écoles militaires avec 32 préfets. Sur ces 228 anciens de l'ENA, seulement 25 n'ont pas commencé leur carrière comme chef de cabinet ou sous-préfet et proviennent d'autres corps.

Si l'on fait une comparaison systématique, au sein de la population des préfets de la Cinquième République, entre les énarques et ceux qui n'ont pas fait l'ENA, on voit clairement que le passage par l'ENA ne change *strictement rien* aux profils sociaux. Comme le montre le tableau 32, les origines sociales des deux groupes de préfets sont identiques. Le seul effet de l'ENA aura été de renforcer la proportion de préfets issus des classes populaires au détriment des classes moyennes, surtout pour ceux qui sont entrés dans le corps entre 1947 et 1958. On voit alors que la proportion de futurs préfets originaires des classes populaires est de 36% parmi les énarques contre 26% chez les autres, le niveau des classes moyennes étant presque similaire (25% contre 28%) et, par conséquent, celui des classes supérieures en net recul (39% contre 45%). Après 1959, les différences entre les deux groupes de préfets s'estompent.

**Tableau 32 – Les origines sociales des préfets sortis de l'ENA (%)**

|                    | Autre cursus | Passage par l'ENA |
|--------------------|--------------|-------------------|
| Classes populaires | 21,7         | 24,8              |

|                     |      |      |
|---------------------|------|------|
| Classes moyennes    | 24,8 | 22,3 |
| Classes supérieures | 53,4 | 53   |

On peut pousser un peu plus loin la comparaison en analysant l'ensemble des attributs de capital social tels qu'on les a définis plus haut, tout en prenant soin d'écartier le passage par l'ENA comme attribut spécifique. Les résultats sont également très clairs et le tableau 33 montre que les préfets issus de l'ENA n'ont davantage d'attributs sociaux qu'en proportion très réduite. De la même façon, on peut observer qu'il existe moins de "dynasties" préfectorales parmi les anciens de l'ENA que parmi les préfets n'ayant pas fait l'ENA : 3,5% contre 7,8%. Les dynasties préfectorales, assez rares du reste, se rencontrent surtout sous la Troisième République.

**Tableau 33 – Le nombre d'attributs de capital social des préfets sortis de l'ENA (%)**

|   | Autre cursus | Passage par l'ENA |
|---|--------------|-------------------|
| 0 | 49,2         | 48,7              |
| 1 | 41           | 36,4              |
| 2 | 9            | 12,3              |
| 3 | 0,7          | 2,6               |

Les carrières des anciens de l'ENA sont enfin bien plus "préfectorales" que celles de leurs collègues qui ne sont pas passés par l'ENA. On observe ainsi que 54% des énarques eux finissent leur carrière professionnelle sur un poste de préfet de département ou de région contre 44% des préfets qui ont suivi un autre cursus. De même, les départs vers les entreprises en fin de carrière sont beaucoup plus rares chez les énarques : 6% contre 12%. Enfin, les nominations politiques au rang de préfet sans être passé par la carrière préfectorale ne portent là encore que deux fois moins sur les énarques : 7% contre 11% pour ceux qui n'ont pas fait l'ENA.

L'ensemble des données montre bien que l'ENA a contribué à institutionnaliser non seulement le corps mais également les fonctions préfectorales. Le corps préfectoral ne suit donc pas les modèles que l'on a cru pouvoir déceler pour d'autres grands corps, impliquant un flux important de départ vers le privé et une diversification des carrières en fonction du capital social.

## 3.2 Les préfets de la décentralisation

Une littérature abondante a été consacrée depuis 1982 aux effets de la décentralisation sur le travail préfectoral, qu'il s'agisse des rapports entre les préfetures et les élus locaux ou bien encore des nouveaux jeux de pouvoir qui se nouent autour de l'intervention publique. La question que l'on est en droit de poser est donc de savoir si les préfets qui ont été appelés à mettre en œuvre la décentralisation sont différents de leurs collègues nommés sous la Cinquième République mais qui soit n'étaient pas alors sur des postes territoriaux soit étaient déjà sortis de la carrière ayant été nommés beaucoup plus tôt. Le corps préfectoral a-t-il été

sociologiquement transformé par les exigences de la décentralisation ? Les gouvernements successifs n'ont-ils pas cherché des profils nouveaux qui tranchent avec ceux que l'on pouvait traditionnellement associer à l'image d'un Etat centralisateur ?

La réponse est clairement négative. La sociologie des préfets de la décentralisation ne diffère pas de celle des autres préfets de la Cinquième République. Les préfets de la décentralisation ont les mêmes origines sociales, n'ont pas passé plus de temps dans les cabinets ministériels ou les états-majors administratifs, ont des trajectoires de carrière qui s'organisent de la même façon. On remarque également qu'ils ont occupé le même nombre de postes territoriaux, l'écart-type étant identique. Les rares différences résident dans le fait que les préfets de la décentralisation sont passés plus souvent que les autres par l'ENA (43% contre 10%) et sont nommés en moyenne plus souvent au-delà de cinquante ans, ce qui s'explique par la date plus récente de leur cursus et de leur nomination comme par l'allongement général des carrières que l'on a pu observer plus haut. Une autre différence réside bien entendu dans le fait que les cinquante préfets ayant pris en charge la direction de services territoriaux se retrouvent parmi les préfets de la décentralisation.

La seule dimension qui permette vraiment de distinguer les deux populations est relative à l'engagement politique, quoique tout dépende de la variable que l'on retient. Les préfets de la décentralisation ont plus souvent fait l'objet de nominations "politiques", sans faire carrière dans le corps au préalable, mais ils ont en revanche un engagement politique général plus faible, tel qu'on peut le mesurer par les indicateurs d'activité militante dans des partis politiques ou des syndicats, de participation à des cabinets ou à des mouvements de Résistance. Une part de cette différence doit être évidemment mise sur le compte du renouvellement des générations ainsi que sur les alternances qui se succèdent depuis 1982.

**Tableau 34 – Les caractéristiques des préfets de la décentralisation (%)**

|                               | Autres préfets de la Vème Rép. | Préfets de la décentralisation |
|-------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|
| <b>Origine sociale</b>        |                                |                                |
| Classes populaires            | 22,2                           | 23                             |
| Classes moyennes              | 24                             | 24,2                           |
| Classes supérieures           | 54                             | 52,8                           |
| <b>Expérience</b>             |                                |                                |
| En cabinet avant nomination   | 33,4                           | 32,7                           |
| En cabinet durant la carrière | 50,3                           | 49,4                           |
| <b>Relation au politique</b>  |                                |                                |
| Nominations "politiques"      | 11,7                           | 16,3                           |
| Aucun engagement politique    | 30,4                           | 42,8                           |

Il apparaît donc clairement que la décentralisation n'a pas été portée par une population de préfets qui différeraient sensiblement de leurs prédécesseurs. Les modèles de carrière n'ont pas changé et les seules variations que l'on peut enregistrer relèvent surtout des évolutions politiques du moment ou des changements de génération. On peut interpréter ce résultat comme le produit d'une institutionnalisation forte du corps face au pouvoir politique, qui n'aurait pas pu associer au changement de politique un renouvellement du personnel. Mais cet argument se heurte à la capacité des gouvernements de puiser dans des profils de carrière assez

différents. On doit donc plutôt y voir une capacité d'adaptation du corps face à un bouleversement de son univers de travail et de ses représentations professionnelles. De manière apparemment paradoxale, la décentralisation, en sollicitant le professionnalisme des préfets, les a confortés dans le rôle de "techniciens" du développement local, ce qui n'était pas nécessairement un désagrément pour un corps toujours suspecté d'agir pour le seul compte des intérêts gouvernementaux.

### 3.3 Le poids du politique : les mouvements préfectoraux sous la Cinquième République

Les épurations brutales ont disparu depuis plus de cinquante ans mais non pas les mouvements préfectoraux. Les mutations dues aux changements politiques font partie de la vie préfectorale <sup>24</sup>. Ces changements varient cependant en rythme et en intensité depuis les débuts de la Cinquième République. Il apparaît très clairement que les mouvements se sont accélérés après 1974. Aux mutations proprement "politiques" s'adjoignent des mutations liées à la responsabilité personnelle des préfets à qui l'on peut imputer les catastrophes naturelles, les échecs économiques régionaux et même les accidents de la route. Ces mutations font également partie de la "politisation" du corps puisqu'il s'agit bien d'offrir à l'opinion le témoignage de la sollicitude gouvernementale. Ce phénomène d'imputation s'est évidemment renforcé avec la décentralisation puisque l'opinion publique devient alors l'arbitre et l'enjeu des relations entre l'Etat et les élus locaux.

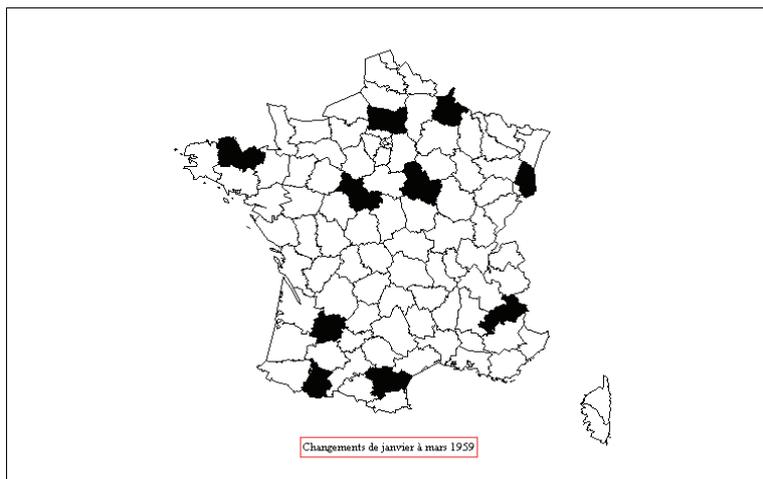
Afin de disposer d'un cadre de référence homogène, on a pris en compte les mouvements opérés dans les trois mois suivants la mise en place d'un nouveau gouvernement (indiqués en noir sur les cartes). Cette période réduite permet de mieux spécifier l'effet des changements de majorité.

L'installation du gouvernement Debré, en janvier 1959, ne se traduit pas par des changements importants : 10 départements métropolitains seulement voient partir leur préfet. Les mutations les plus rapides ne concernent alors que l'Algérie : sont alors remplacés le préfet d'Alger, le secrétaire général administratif en Algérie, le secrétaire général régional d'Oran et l'IGAME de l'Est algérien. En tout, 3 préfets seulement sont mis hors cadre durant les trois premiers de la Cinquième République.

---

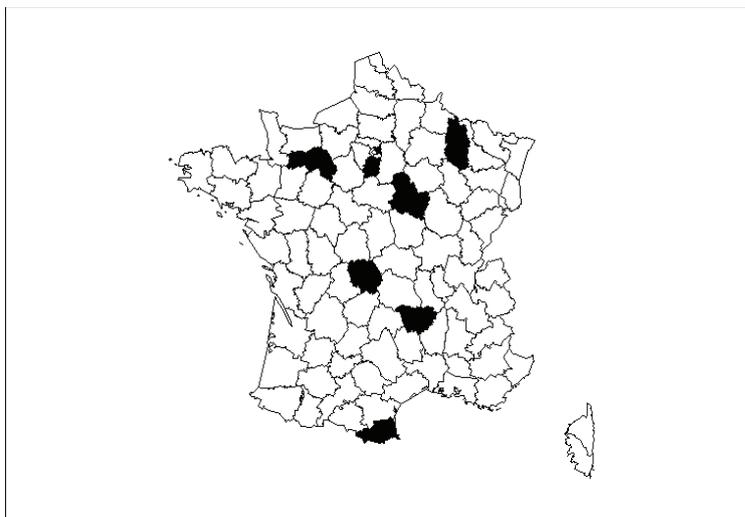
<sup>24</sup>. La création d'une classe unique dans le statut de 1959 a permis de dissocier les mutations des nécessités de l'avancement qui reposait auparavant sur le classement des postes en fonction de leur importance territoriale. Le fait qu'il n'y ait plus qu'une classe unique et une "hors-classe" a libéré le pouvoir politique, puisque l'on peut dès lors muter un préfet vers un département de moindre importance sans que cela joue officiellement sur son avancement. Symétriquement, les mouvements préfectoraux deviennent plus significatifs des choix politiques. Sur les transformations du statut de préfet : Pierre Aubert, "Le statut du corps préfectoral", *Administration*, 147, avril 1990, p. 132 et s.

**Carte 1- Le mouvement préfectoral de janvier à mars 1959**

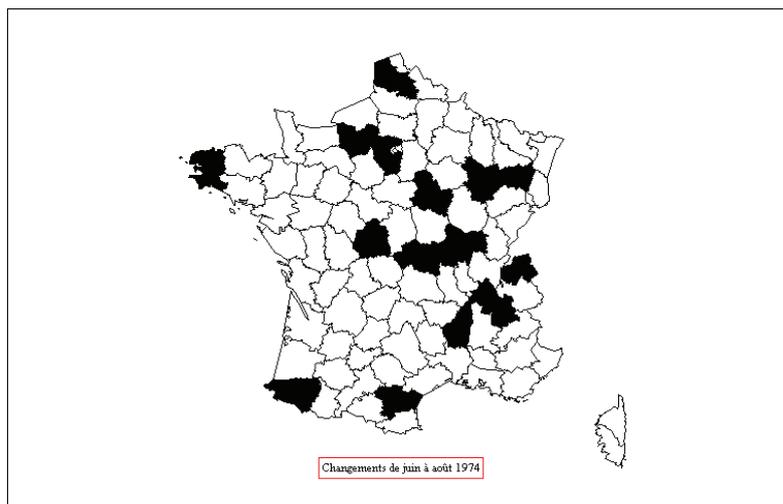


Le gouvernement de Jacques Chaban-Delmas nommé par Georges Pompidou en 1969 ne se caractérise pas non plus par un mouvement préfectoral important puisque 8 départements métropolitains, et une seule région d'outre-mer, la Martinique, voient partir leur préfet entre le mois de juin et le mois de septembre. Deux préfets sont mis hors cadre, l'ensemble du mouvement ressemblant plus à un mouvement technique qu'à un mouvement d'ordre politique.

**Carte 2 – Le mouvement préfectoral de juin à septembre 1969**

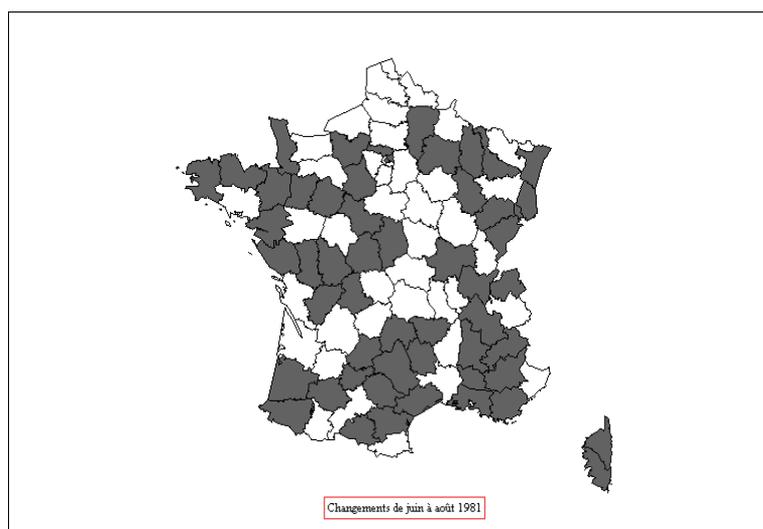


Les choses changent assez radicalement en 1974, lorsque Valéry Giscard d'Estaing devient Président de la République. Entre juin et août 1974, 18 préfets sont remplacés dans les seuls départements métropolitains. Ce mouvement touche surtout les départements de la région parisienne. On observe également que 6 préfets sont placés hors cadre et deux en disponibilité dans l'intérêt du service durant cette période.

**Carte 3 – Le mouvement préfectoral de juin à août 1974**

A partir de 1981 et au moins jusqu'en 1995, les mouvements préfectoraux prennent une ampleur inconnue jusque là sous la Cinquième République. Les alternances successives impliquent que les gouvernements inscrivent leur travail sur le court terme, ce qui accélère sensiblement le rythme des mutations. Ces alternances se sont heurtées aux périodes de cohabitation qui n'ont pas eu les mêmes effets : autant celle de 1986 et surtout celle de 1997 ont freiné les mouvements préfectoraux, autant celle de 1993 se traduit par des changements rapides.

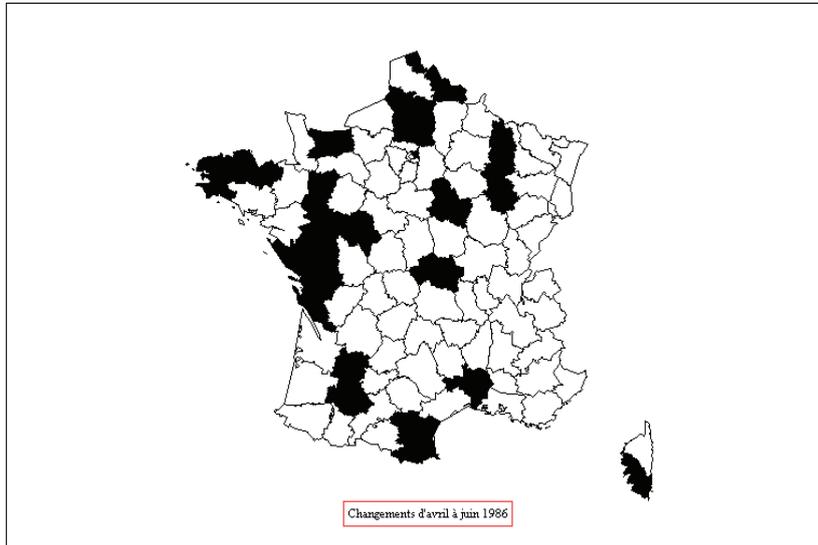
L'alternance de 1981 bouleverse l'équilibre qui s'était établi entre la volonté politique et les nécessités de bonne gestion du corps. Entre juin et août 1981, pour la seule métropole, 55 départements et 10 régions changent de préfets, auxquelles il faut ajouter la Martinique, la Guyane, la Réunion ainsi que la Polynésie française et Saint-Pierre-et-Miquelon.

**Carte 4 – Le mouvement préfectoral de juin à août 1981**

L'alternance de 1986 ne se produit pas de la même façon : la cohabitation fait que les mutations s'étalent dans le temps. Les nominations firent l'objet de nombreuses

négociations entre François Mitterrand et Jacques Chirac<sup>25</sup>. D'avril à juin 1986, on voit que 23 départements et 4 régions métropolitaines seulement changent de préfets. Les changements sont cependant rapides en outre-mer et concernent la Guadeloupe, la Guyane, la Réunion ainsi que la Polynésie française. Durant cette période, le mouvement préfectoral est très intense puisqu'il touche 44 préfets, sans compter les nominations de nouveaux préfets. Ce mouvement recouvre souvent des affectations en administration centrale ou des nominations sur des postes de préfets adjoints à la sécurité et à la police, alors que l'heure est à la lutte contre le terrorisme.

### Carte 5 – Le mouvement préfectoral d'avril à juin 1986

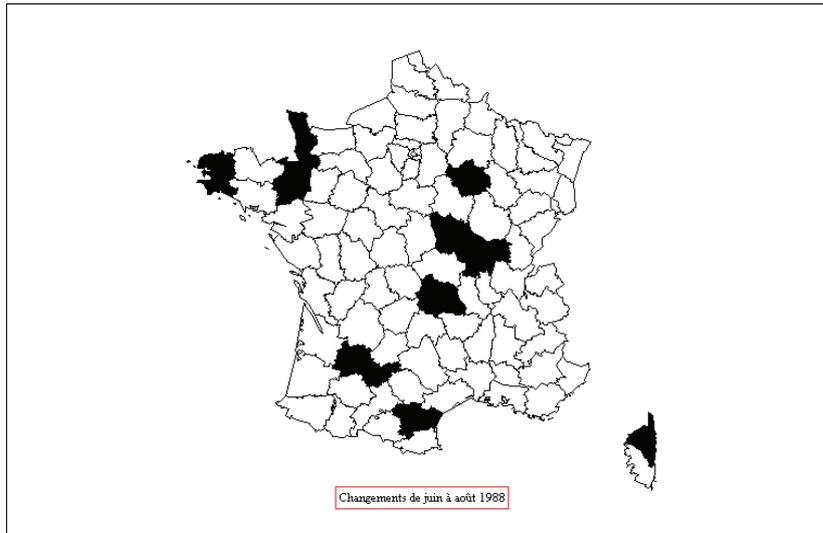


Les trois premiers mois de l'alternance de 1988 n'entraînent pas un mouvement préfectoral important puisque 11 départements et 2 régions voient leur préfecture changer de titulaire. L'arrivée au pouvoir du gouvernement de Michel Rocard se traduit par un ralentissement sensible du mouvement de politisation de la fonction publique qui avait dominé dans les années précédentes. Ce phénomène s'observe également pour les cabinets ministériels<sup>26</sup>.

<sup>25</sup>. Jacques Attali rapporte le dialogue parfois difficile qui s'établit alors entre le Président et le Premier ministre. Il évoque ainsi le débat tendu qui s'instaure à propos de la mutation de Gérard Cureau, préfet de Saône-et-Loire : " **Le Président** lui dit d'un ton très calme : *Trois anciens collaborateurs de Pierre Mauroy sont liquidés ensemble, cela fait beaucoup. C'est de la répression ! Pour M. Cureau, je ne signerai pas. Donnez-lui un département, une vraie situation. D'après la Constitution, c'est moi qui nomme. Certes, je ne peux pas nommer si je n'ai pas votre contre-seing. Mais vous non plus, vous ne pouvez pas nommer sans mon accord ! Je n'ai d'ailleurs pas fait obstacle à 98% de vos propositions de nomination.* **Jacques Chirac** : *S'il s'agit de faire une bonne manière à Pierre Mauroy, je suis tout à fait d'accord. Mais sur le plan de la Constitution...*". Jacques Attali, *Verbatim II*, 1986-1988, Fayard, Paris, 1995, p. 130.

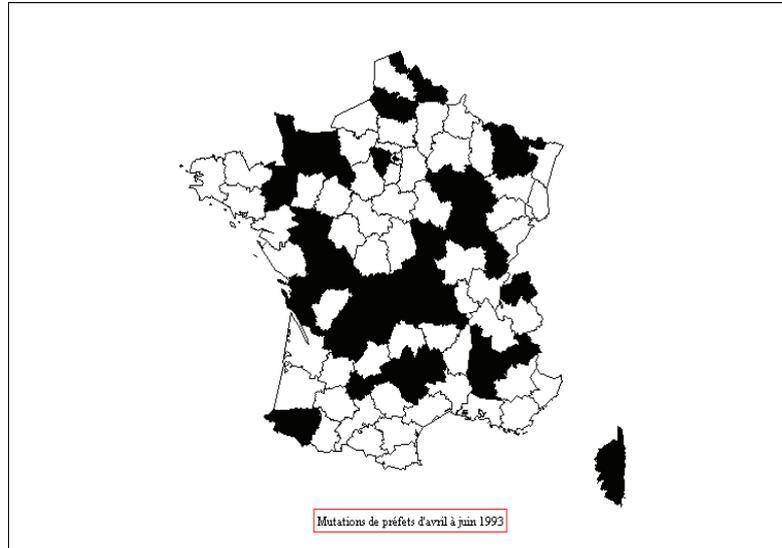
<sup>26</sup>. Luc Rouban, *Les énarques en cabinet 1984-1996*, Cahiers du Cevipof, 17, 1997.

**Carte 6 – Le mouvement préfectoral de juin à août 1988**



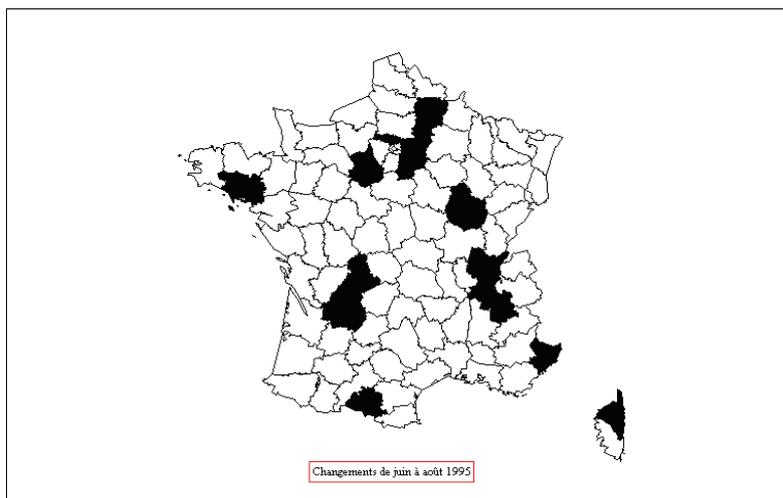
D'avril à juin 1993, 36 départements et 11 régions changent de préfets. Les régions et territoires d'outre-mer ne sont pas alors touchés par les mutations. Le changement est dans l'ensemble beaucoup plus radical que celui de 1986, bien que l'on se trouve également en période de cohabitation. Il se traduit aussi par le changement de préfet de police de Paris dès le mois d'avril.

**Carte 7 – Le mouvement préfectoral d'avril à juin 1993**



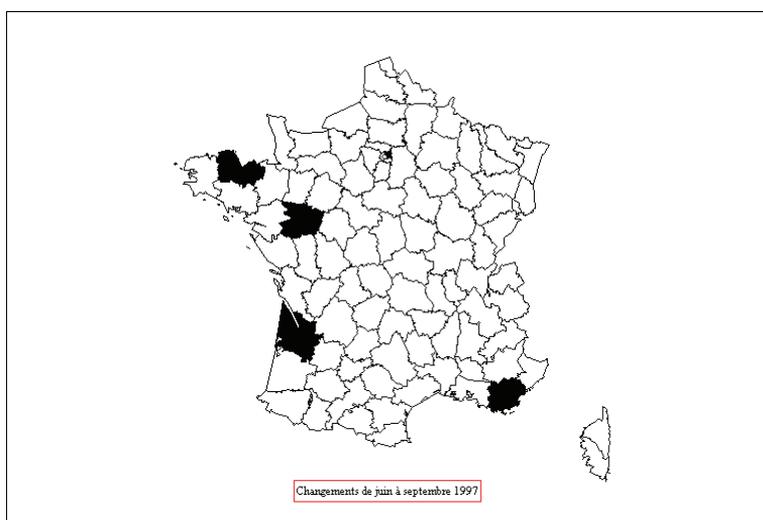
L'alternance de 1995 se traduit par le changement de 13 préfets dans les départements et de trois préfets dans les régions (en y incluant le préfet délégué à la Nouvelle-Calédonie). La conjonction entre la majorité parlementaire et la majorité présidentielle comme le fait que la plupart des mutations avaient déjà eu lieu deux ans auparavant ont évidemment freiné le mouvement préfectoral qui peut être considéré comme plus technique que politique.

### Carte 8 – Le mouvement préfectoral de juin à août 1995



Le mouvement se ralentit encore en 1997, puisque, durant les quatre premiers mois du gouvernement de Lionel Jospin on observe que 5 départements et une région seulement changent de préfet. Ce ralentissement peut être expliqué autant par les effets d'une nouvelle cohabitation censée durer cinq ans que par la volonté exprimée par le Premier ministre de ne pas procéder à des changements brutaux.

### Carte 9 – Le mouvement préfectoral de juin à septembre 1997



Les mouvements préfectoraux peuvent aussi avoir lieu en dehors de toute alternance. C'est notamment le cas quelques mois après l'installation du gouvernement de Laurent Fabius lorsque Pierre Joxe décide d'un vaste mouvement en mars 1985, changeant une grande partie des préfets nommés par les gouvernements Mauroy, puisque sont déplacés les préfets de 37 départements et de 9 régions en métropole, auxquelles il faut rajouter les mutations des préfets de la Martinique, de Polynésie, et de Saint Pierre-et-Miquelon. L'installation d'Edith Cresson à Matignon ne se traduit pas par un tel mouvement, bien que l'on observe néanmoins une intensification des mutations dans les trois mois qui suivent (14 dans les départements et 7 dans les régions), cette mesure étant peut-être liée au fait que Philippe Marchand est resté ministre de

l'Intérieur alors qu'il avait été nommé par Michel Rocard en janvier 1991. Aucun véritable changement ne semble caractériser la mise en place du gouvernement de Pierre Bérégovoy.

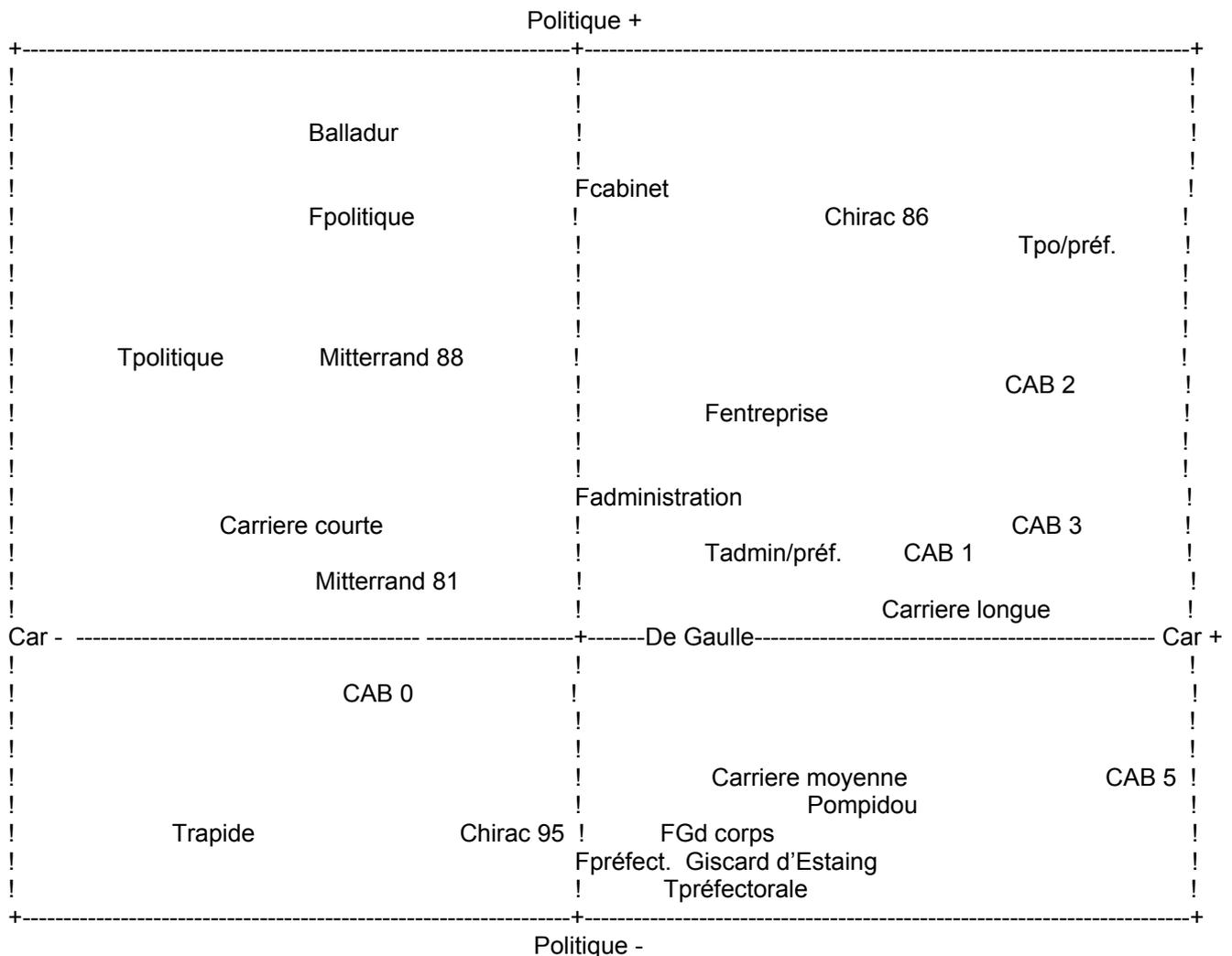
### 3.4 La politisation et le court terme : le jeu des alternances

Les changements que les divers gouvernements peuvent opérer dans les emplois supérieurs ne dépendent pas seulement de la volonté politique de marquer leur emprise sur l'appareil d'Etat ou de signifier à l'opinion qu'une rupture politique s'est produite avec le gouvernement précédent. On peut, certes, enregistrer plus que des nuances dans la façon dont les gouvernements de la Cinquième République ont décidé de modifier la population préfectorale. Les alternances et les cohabitations successives depuis 1981 offrent des exemples très contrastés de changement politique. Mais entre le discours du changement et la pratique réelle il existe une marge souvent appréciable qui dépend largement de la configuration même de la prise de pouvoir, notamment lors des périodes de cohabitation entre un Président et un Premier ministre de couleurs politiques opposées, mais qui dépend également de la disponibilité de "viviers" dans lesquels les nouveaux gouvernants vont pouvoir puiser leur personnel. Dans le cadre d'un même régime politique, des types de carrières préfectorales seront donc sollicités en fonction de ces contraintes : il était par exemple impossible au gouvernement socialiste de 1981 comme à celui d'Alain Juppé en 1995 de nommer des préfets ayant une longue expérience des cabinets ministériels; en revanche, le gouvernement de Jacques Chirac en 1986 peut solliciter des membres du corps préfectoral ayant accumulé une expérience en cabinet et une assez longue carrière territoriale. Les types de carrières auquel on fait appel sont donc assez fortement différenciés, mettant en lumière des styles préfectoraux qui ne dépendent pas seulement des personnalités ou des psychologies individuelles mais des catégories dans lesquelles les gouvernements peuvent logiquement puiser.

L'analyse factorielle suivante permet de mettre en lumière ce phénomène. Deux axes viennent organiser les types de carrières selon la nature des changements politiques : tout d'abord, la part plus ou moins importante de l'engagement politique. Celui-ci est mesuré par la présence dans des cabinets ministériels ou bien encore dans ceux de l'Élysée ou de Matignon, par une fin de carrière elle-même politique, qu'il s'agisse d'exercer un mandat électif ou d'occuper un emploi politique dans un état-major gouvernemental. L'axe horizontal est offert par la longueur des carrières dans le corps auquel on a rajouté le nombre d'étapes dans les cabinets ministériels avant la nomination au rang de préfet. On remarquera sur le plan factoriel que le nombre de passages dans les cabinets ministériels n'indique pas nécessairement le degré de politisation, la présence de préfets dans les cabinets ministériels étant souvent liée à leur expérience des questions de sécurité intérieure, certains spécialistes pouvant être appelés plusieurs fois durant leur carrière. On a utilisé par ailleurs la nature des trajectoires professionnelles, telles qu'on les a étudiées plus haut et la fin du parcours professionnel (dernier emploi occupé).

Le plan factoriel montre que la couleur politique des gouvernements joue moins dans la définition des trajectoires professionnelles, qui sont à la fois utilisées et façonnées, que les conditions de la mise en œuvre du pouvoir : carrières longues se terminant par des emplois préfectoraux ou dans les autres grands corps pour les préfets nommés sous la présidence de Georges Pompidou ou de Valéry Giscard d'Estaing, carrières rapides, courtes et très politisées pour les préfets nommés sous la présidence de François Mitterrand à partir de 1988 ou durant le gouvernement d'Edouard Balladur entre 1993 et 1995.

**Tableau 35 – Analyse factorielle des types de carrière sous la Cinquième République**



Note : chaque modalité est accompagnée d'un indicateur : le F pour l'emploi occupé en fin de carrière ; le T pour le type de trajectoire professionnel dans le corps ; le nombre d'étapes dans des cabinets ministériels est indiqué par le symbole CAB.

### 3.5 La politisation et le long terme : les ordres institutionnels

L'analyse du corps préfectoral sur le long terme permet de répondre à certaines questions : existe-t-il des modèles administratifs ? Comment peut-on apprécier les rapports entre le corps et l'univers politique ?

L'existence de modèles administratifs ne peut pas être supposée a priori selon une grille de lecture purement intellectuelle. Les modèles abstraits tirés des argumentaires juridiques ou économiques ne parviennent pas à rendre compte des situations historiques et surtout de tous les cas, souvent fort nombreux, qui ne s'insèrent pas parfaitement dans les schémas établis et qui laissent toujours planer un doute sur la pertinence des typologies. A l'inverse, on ne peut pas se contenter d'une sociologie administrative faite à partir de quelques entretiens dont on ne sait jamais s'ils sont représentatifs ou déformés par les préoccupations du

moment. Il faut prendre en compte le poids de la longue durée et chercher à découvrir s'il peut exister des structures communes à plusieurs régimes politiques ainsi que des types de trajectoires sociales qui traversent, en les marquant, les diverses périodes étudiées.

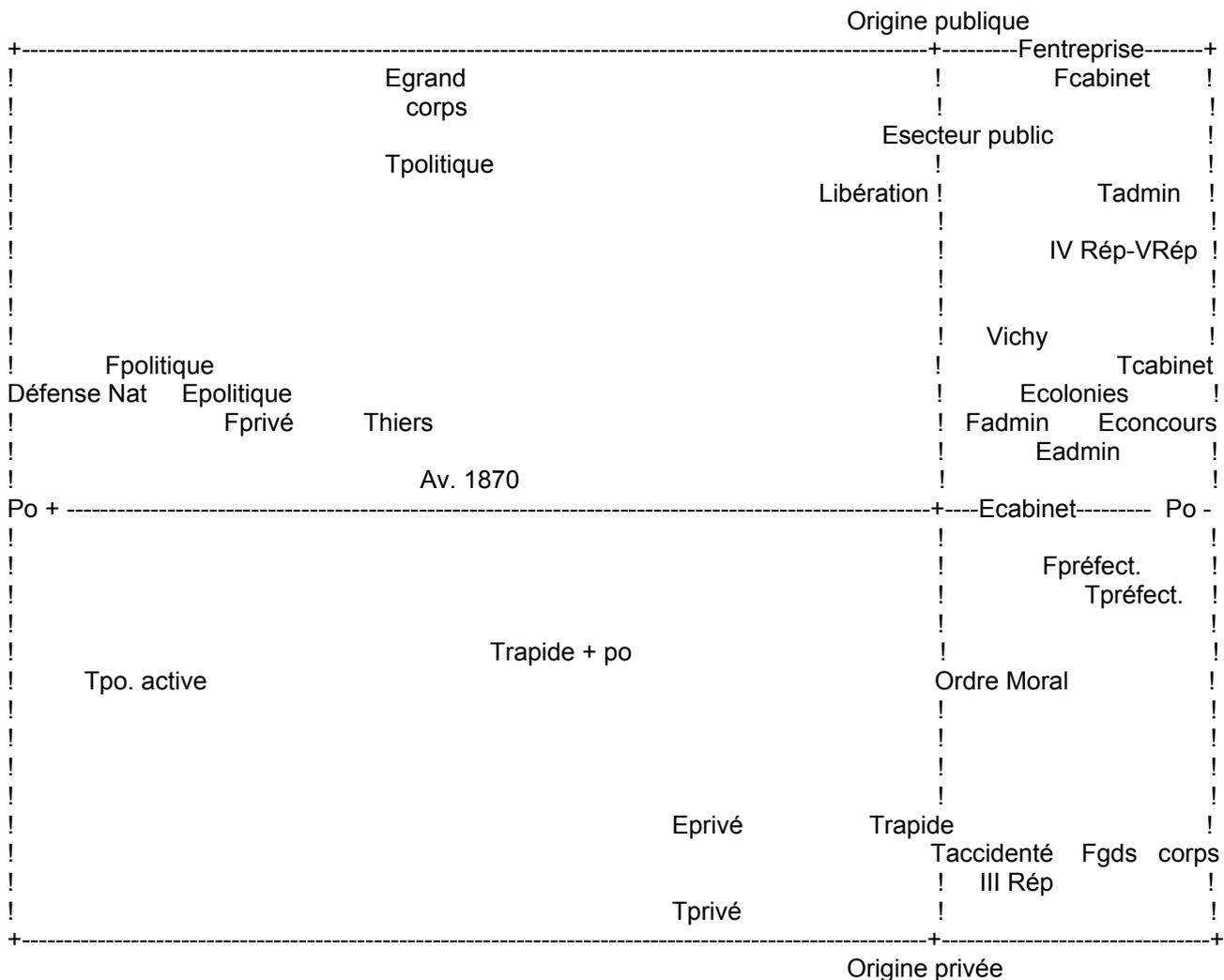
Une première recherche peut porter sur la structure des itinéraires professionnels en prenant en considération les fonctions occupées avant l'entrée dans le corps préfectoral, la nature des trajectoires, telle qu'on l'a étudiée plus haut, ainsi que la nature de la dernière activité professionnelle. L'analyse factorielle ci-dessous montre que les itinéraires professionnels s'organisent en univers distincts selon deux axes : l'engagement plus ou moins prononcé dans la vie politique ainsi que le point d'origine de la carrière préfectorale, selon que les préfets viennent du secteur public ou bien au contraire de la sphère privée au sens large.

L'analyse permet d'isoler trois modèles distincts : le modèle "politique" regroupe les préfets qui étaient engagés dans la vie politique avant leur entrée dans le corps préfectoral, qui n'y font pas carrière et sont souvent nommés immédiatement préfets, et qui terminent leur carrière soit en retournant à leurs activités politiques soit à des activités privées. Ce premier groupe se rencontre surtout durant le gouvernement de la Défense nationale, le gouvernement de Thiers mais regroupe également les préfets nommés avant 1870. Il est localisé à gauche du plan factoriel. Un second modèle, le modèle "républicain", est caractérisé par des carrières préfectorales rapides, souvent émaillées de nombreux incidents de parcours, des allers-retours entre le corps préfectoral et des activités privées, des révocations suivies de réintégrations, et qui se terminent par l'intégration dans un autre grand corps. Ce modèle est celui de l'Ordre moral comme de la Troisième République et se situe en bas du plan factoriel. Un troisième modèle, que l'on peut qualifier de modèle "administratif" est marqué par le fait que les futurs préfets proviennent des rangs de l'administration métropolitaine ou coloniale, qu'ils connaissent des carrières marquées par de nombreux passages dans les administrations centrales ou dans les états-majors, cabinets ou services interministériels, et que les fins de carrière débouchent souvent sur des emplois dans les entreprises publiques ou privées, ainsi que dans les cabinets ministériels. Ce modèle regroupe le régime de Vichy, la Quatrième et la Cinquième République et se situe en haut à droite du plan factoriel. Une variante en est proposée par les préfets de la Libération, provenant eux aussi du secteur public, mais avec une proportion plus importante d'enseignants et de militaires.

Deux leçons plus générales peuvent être tirées de cette analyse factorielle. La première est que les carrières préfectorales ne changent pas avec les régimes même si les hommes sont remplacés. Le positionnement du corps n'évolue pas en fonction des changements politiques immédiats mais des logiques institutionnelles que les divers régimes entendent faire prévaloir, qu'il s'agisse d'assurer les relations entre le pouvoir politique et l'administration ou entre celle-ci et la société civile. On peut ainsi révéler la présence d'un ordre institutionnel qui normalise les types de carrières comme leur inscription dans le système politique. La présence du volontarisme technocratique marque également le régime de Vichy, la Quatrième et la Cinquième République même si ces trois régimes n'ont rien de comparable au regard de la vie démocratique, de l'organisation des partis politiques ou de la nature même du lien politique : autoritarisme sous Vichy, régime parlementaire virant au régime d'assemblée sous la Quatrième République, pouvoir d'Etat sous la Cinquième République. En revanche, l'ordre institutionnel de la Troisième République n'a rien de commun avec celui de la Quatrième ou de la Cinquième République, même si l'on a pu faire de nombreux rapprochements politiques entre la fin de la Troisième République et la Quatrième République, ces deux ensembles de régimes étant placés en situation d'indépendance statistique comme le montre le plan factoriel.

Un second enseignement tient au fait qu'il convient de bien mesurer ce que recouvre exactement l'évolution des rapports entre administration et politique sur le long terme. Cette relation peut évoluer, allant de la recherche de hauts fonctionnaires au cœur même d'une population d'hommes politiques et de militants, ce qui est largement le cas durant le gouvernement de la Défense nationale et celui de Thiers, à celle de sous-préfets ou de secrétaires généraux que l'on nomme très rapidement préfets pour une durée assez courte, ce qui constitue une pratique assez courante sous la Troisième République, puis, enfin, à celle de fonctionnaires expérimentés qui feront une assez longue carrière dans le corps avant d'occuper des emplois en cabinet ou dans des entreprises, ce qui caractérise plutôt la Cinquième République.

**Tableau 36 – Analyse factorielle des modèles de trajectoires**



Note : chaque modalité est accompagnée d'un indicateur : le E pour l'emploi occupé avant l'entrée dans le corps ; le F pour l'emploi occupé en fin carrière ; le T pour le type de trajectoire professionnelle dans le corps.

Le jeu des variables institutionnelles peut être également relevé en ce qui concerne la nature des carrières. On distingue en effet les préfets faisant une véritable carrière préfectorale, se terminant par un poste territorial dans un département ou une région ou bien encore par un poste à la préfecture de police, et les préfets terminant leur carrière comme membres d'un cabinet ministériel, sur un poste d'administration centrale, dans un autre grand

corps, voire dans une entreprise. On peut donc s'interroger sur les facteurs qui vont jouer sur l'orientation des carrières.

Les carrières administratives font généralement l'objet de deux types d'explications concurrentes. La première repose sur l'analyse sociologique des profils individuels : la détention d'un capital social important, dû aux origines sociales, au passage par les grandes écoles, à l'appartenance directe ou indirecte par le jeu des alliances matrimoniales à l'univers de la politique ou de la haute fonction publique, à une dynastie administrative (être le fils ou le neveu d'un préfet), jouerait de manière décisive dans l'orientation des carrières. Plus le capital social serait important et plus il serait facile de s'évader de son corps pour aller chercher des postes de pouvoir dans la politique ou l'entreprise. Un second type d'explication, de nature historique, met plutôt l'accent sur l'environnement sociopolitique : les circonstances du moment, la nature du régime, les demandes que le pouvoir adresse à certains groupes au sein de la fonction publique, fournissent des occasions de carrière dont profitent les plus audacieux ou les mieux disposés. Dans ces conditions, la fin de carrière est hautement aléatoire.

L'ensemble de la population étudiée se divise en deux groupes à peu près égaux : 47% des préfets terminent leur carrière sur un poste préfectoral alors que 53% la terminent en dehors des fonctions préfectorales stricto sensu, dans le secteur public ou le secteur privé. On peut donc utiliser les analyses de régression logistique afin de mesurer le poids relatif de certaines variables dans la nature de la fin de carrière. Ces analyses permettent d'arriver à trois conclusions.

La première est que la nature des activités exercées avant la nomination au rang de préfet n'a qu'une influence négligeable sur la nature de la fin de carrière : que l'on ait ou non de multiples expériences en cabinet ministériel, sur des postes d'administration centrale, dans des états-majors interministériels, ne joue pas sur le fait de quitter ou non ses fonctions préfectorales en fin de carrière.

Une seconde conclusion tient à ce que l'importance du capital social, et cela quelles que soient les autres variables explicatives utilisées par ailleurs, ne joue que dans des limites très étroites. Le capital social en tant que tel est la variable ayant le moins de poids statistique (wald=7). De surcroît, l'indicateur de signification statistique est mauvais, indiquant que le jeu du capital social peut relever du simple aléa.

Enfin, il apparaît que la variable la plus importante tient à la nature des carrières elles-mêmes : plus celles-ci sont diversifiées, marquées par de nombreuses étapes professionnelles de nature différente, et plus la probabilité augmente pour que la fin de carrière se fasse hors des fonctions préfectorales (wald=88). La période de fin de carrière arrive en seconde position (wald=69). L'âge auquel les préfets sont nommés exerce une certaine influence mais son poids statistique est déjà sensiblement moins important (wald=32).

La multiplication des expériences professionnelles est donc la variable décisive. Du reste, on ne peut pas non plus établir de corrélation entre le nombre d'expériences professionnelles et l'origine sociale : les préfets ayant connu les carrières les plus variées sont surtout originaires des classes moyennes. Il n'existe donc pas, du moins pour le corps préfectoral, un phénomène d'accumulation du capital social si souvent dénoncé lorsqu'il est question des grands corps de l'Etat. Par exemple, on peut observer que le fait de passer une ou plusieurs fois dans des postes d'états-majors (cabinets ministériels, services de l'Elysée ou de Matignon, etc.) ne change pas le poids respectif des variables explicatives. D'autres vérifications peuvent être faites sur la base de la sous-population des préfets finissant leur carrière soit dans une entreprise soit

dans un autre grand corps. Dans ce cas, seuls comptent l'âge de nomination au rang de préfet et la période de fin de carrière. Ni le capital social ni le type de trajectoire n'ont alors de signification statistique.

Autant les gouvernements sont donc limités, malgré leur pouvoir discrétionnaire de nomination, par les contraintes nées de la conjoncture politique et les "viviers" disponibles de hauts fonctionnaires, autant les carrières préfectorales s'inscrivent dans des modèles qui ne dépendent pas une fois pour toutes de l'origine sociale ou de l'appartenance à une "dynastie". Certes, ces carrières s'inscrivent dans la conjoncture politique mais elles ne sont pas aléatoires ou façonnées par les seuls choix individuels. On peut donc bien mettre en lumière le jeu de ces structures historiques qui interfèrent dans le façonnage d'un corps. Entre la prédestination sociale et l'histoire individuelle propre aux "récits de vie" existe un registre d'action collective qui vient organiser les comportements en limitant les possibilités de choix et en déterminant leur valeur relative. L'engagement politique, la volonté de mobilité vont s'associer à la nature des régimes politiques et à leurs contraintes propres pour créer des trajectoires professionnelles qui ne dépendront qu'en partie de la volonté individuelle. Celle-ci existe néanmoins et la diversité des carrières, ainsi que leur issue, montrent bien que le corps ne règle qu'en partie les choix professionnels exercés par ses membres. On est donc loin d'un mécanisme automatique qui définirait les carrières par l'origine des individus ou d'une totale dépendance à l'égard des événements historiques.

**Tableau 37 – Régression logistique : le poids des diverses variables dans une fin de carrière en dehors des fonctions préfectorales**

| <b>Variables</b>                  | <b>B</b> | <b>Wald</b> | <b>Sig</b> |
|-----------------------------------|----------|-------------|------------|
| <b>Attribut de capital social</b> |          | 7,6377      | 0,1058     |
| (0)                               | 0,5931   | 0,8183      | 0,3657     |
| (1)                               | 0,7525   | 1,3247      | 0,2497     |
| (2)                               | 0,9539   | 2,1035      | 0,1470     |
| (3)                               | 0,8122   | 1,7709      | 0,2300     |
| <b>Trajet</b>                     |          | 26,9442     | 0,0000     |
| Politique                         | 1,1733   | 9,1690      | 0,0025     |
| Préfectoral                       | - 0,4909 | 9,0278      | 0,0027     |
| Adm. + Préf.                      | - 0,1772 | 0,6866      | 0,4073     |
| Rapide                            | 0,2129   | 0,6965      | 0,4040     |
| <b>Etapas avant nomination</b>    |          | 28,7591     | 0,0000     |
| (0)                               | 1,9342   | 21,7914     | 0,0000     |
| (1-2)                             | 0,9980   | 13,6598     | 0,0002     |
| (3-4)                             | 0,7121   | 15,7034     | 0,0001     |
| (5)                               | 0,3083   | 2,5444      | 0,1107     |
| <b>Age à la nomination</b>        |          | 32,0645     | 0,0000     |
| (25-39)                           | 0,6035   | 12,2836     | 0,0005     |
| (40-43)                           | 0,7708   | 19,0326     | 0,0000     |
| (44-47)                           | 0,7673   | 20,9123     | 0,0000     |
| (48-52)                           | 0,2281   | 1,9054      | 0,1675     |
| <b>Période fin de carrière</b>    |          | 68,9653     | 0,0000     |
| Défense Nat.                      | 0,9711   | 7,6770      | 0,0056     |
| Thiers                            | - 0,7506 | 5,2526      | 0,0219     |
| III République                    | - 0,1248 | 0,7416      | 0,3891     |
| Vichy                             | - 1,2765 | 40,3601     | 0,0000     |
| Libération                        | - 0,5689 | 4,1626      | 0,0413     |
| IV République                     | - 0,7019 | 10,2978     | 0,0013     |
| <b>Etapas Professionnelles</b>    |          | 88,0728     | 0,0000     |
| (1-3)                             | - 2,3324 | 67,4495     | 0,0000     |
| (4-5)                             | - 1,9677 | 68,4047     | 0,0000     |
| (6-7)                             | - 0,9653 | 22,9205     | 0,0000     |
| (8-9)                             | - 0,3337 | 3,2393      | 0,0719     |

## Conclusion

L'étude systématique des préfets entre 1870 et 1997 permet d'aboutir à trois conclusions principales.

La première est de nature historique. Il apparaît clairement, contrairement à ce qui constitue l'arrière-fond des clichés dès lors que l'on parle de l'appareil d'Etat ou des grands corps, que l'institutionnalisation de la fonction préfectorale n'est qu'assez récente et date, pour l'essentiel, de la Quatrième République même si le processus est à l'œuvre déjà sous la Troisième République. On peut donc rejeter l'image d'un corps représentant depuis toujours la puissance de l'Etat et s'associant avec souplesse, ce que d'aucuns décrirait comme une forme de complaisance, avec les divers régimes politiques. Le corps préfectoral a longtemps été le plus instable et le moins "corporatif" des grands corps de l'Etat. Le phénomène corporatif ne s'affirme réellement qu'avec la structuration des recrutements par concours et l'affirmation d'un métier, autant de transformations récentes qui font également des préfets les représentants de la petite et moyenne bourgeoisie formée dans les facultés de droit plutôt que l'avant-garde des élites notabilliaires. Les associations souvent opérées entre l'ENA, les élites d'Etat et la haute bourgeoisie n'opèrent pas, ou très peu, dans le monde des préfets. Les dynasties sont rares et les ressources sociales relativement modestes.

Une seconde conclusion, de nature sociologique, tient au fait qu'il existe des modèles de carrière qui ne changent pas avec les régimes mais se regroupent en "méta-modèles", ce que l'on a appelé ici des ordres institutionnels. Ces ordres institutionnels intègrent dans la carrière préfectorale les contraintes d'une certaine forme d'action publique telle qu'elle est légitimée ou représentée par le pouvoir politique en place et conditionnent en retour la nature des "viviers" dans lesquels les gouvernements peuvent aller chercher leurs préfets. Ni les acteurs administratifs ni les acteurs politiques ne sont libres de leurs choix, qui s'exercent sur des registres limités, quelle que soit la liberté juridique dont ils peuvent disposer par ailleurs. Les ordres institutionnels découpent également des grandes périodes historiques pendant lesquelles s'imposent les normes qui viendront définir ce qu'est une belle carrière ou un bon gouvernement. Le passage d'un ordre institutionnel à l'autre n'est pas nécessairement donné par un changement de régime, encore moins par un simple changement de gouvernement ou bien une alternance. L'une des questions pour l'avenir est de savoir si la décentralisation et la construction européenne auront suffisamment changé l'ordre institutionnel pour que cela se traduise en retour par des modèles de carrière différents.

A ces ordres institutionnels qui impriment des rythmes lents, et que seule l'analyse du long terme permet de percevoir, il faut ajouter l'étude du changement politique du court terme. La troisième conclusion de cette étude, de nature politique, est que les phénomènes de politisation de la haute fonction publique se sont renforcés depuis 1981. Les alternances et les cohabitations ont produit des mouvements préfectoraux plus ou moins intenses à un moment où de nouvelles pratiques professionnelles apparaissaient, nées de la décentralisation mais aussi des enjeux de la sécurité publique contemporaine (lutte contre le terrorisme, interventions plus fréquentes et plus risquées dans la prévention des catastrophes naturelles, etc.). Le préfet est devenu dans bien des cas le bouc émissaire commode des effets indirects d'une action publique morcelée et pluraliste. La politisation s'est nourrie mécaniquement de la recherche d'une imputation politique devenue presque impossible du seul fait de la multiplication des acteurs qui peuvent intervenir pour obtenir le droit de construire dans des zones inondables ou pour délocaliser les entreprises rentables. La politisation n'est ni de droite ni de gauche : l'Etat, devenu

un acteur parmi d'autres, entend resserrer le contrôle qu'il exerce sur ses représentants. Les chiffres dont on dispose montrent bien qu'un changement structurel s'est produit dans les rapports entre administration et politique depuis les années quatre-vingt. C'est sans doute sur ce point que le modèle administratif originel de la Cinquième République a le plus évolué. La configuration du pouvoir d'Etat gaullien apparaît dans ce cadre comme une parenthèse au regard du temps long de l'histoire.

## Bibliographie

A notre connaissance, il n'existe aucune analyse exhaustive des préfets de 1870 à 1997 reposant sur des enquêtes ou des données chiffrées. Ce Cahier présente pour la première fois une synthèse sur le sujet. Bien entendu, la bibliographie sur le corps préfectoral est par ailleurs considérable. On ne donnera ici que quelques références de travaux historiques pouvant offrir un éclairage complémentaire.

Archives nationales, *Le personnel de l'administration préfectorale, répertoire nominatif et territorial*, Centre historique des Archives nationales, Paris, 1998.

René Bargeton, *Dictionnaire biographique des préfets, septembre 1870 – mai 1982*, Archives nationales, Paris, 1994.

Pierre Henry, *Histoire des préfets 1800 – 1950*, Nouvelles éditions latines, Paris, 1950.

Bernard Le Clère et Vincent Wright, *Les préfets du Second Empire*, Armand Colin, Collection "Travaux et recherches de sciences politiques de la FNSP", Paris, 1973.

Institut Français des Sciences Administratives et IVème Section de l'Ecole Pratique des Hautes Etudes, *Les préfets en France 1800 – 1940*, Droz, Genève, 1978.

Jeanne Siwek-Pouydesseau, *Le corps préfectoral sous la Troisième et la Quatrième République*, Armand Colin, Collection "Travaux et recherches de sciences politiques de la FNSP", Paris, - 1969.

Guy Thuillier, *La bureaucratie en France aux XIXème et XXème siècles*, Economica, Paris, 1987.

Vincent Wright, "Francs-maçons, administration et République : les préfets du gouvernement de la Défense nationale 1870 – 1871", *Revue Administrative*, numéro 240, 1987, p. 517 et s. et 241, 1988, p. 5 et s.



*98, rue de l'Université*

*75007 Paris*

**Tél. 33 (0)1 45 49 51 05**

**e-mail : [info@cevipof.sciences-po.fr](mailto:info@cevipof.sciences-po.fr)**

**Site Internet : [www.cevipof.msh-paris.fr](http://www.cevipof.msh-paris.fr)**